

La Protection des Minorités

Etat Actuel et Vues d'Avenir

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 26 Mai 1930, à 14 heures.

par

Radu MEITANI

DOCTEUR EN DROIT

JURY :

Président : M. L. LE FUR

Suffragants : MM. BASDEVANT

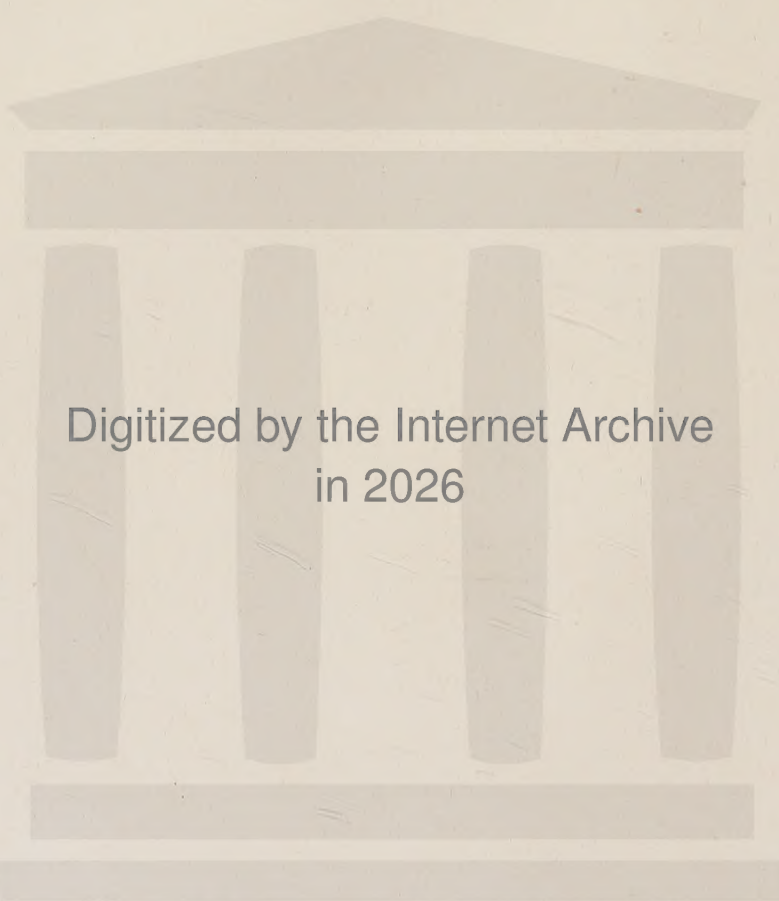
J. BARTHÉLÉMY

LES PRESSES MODERNES

45, rue de Maubeuge

PARIS

1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555811_0072

La Protection des Minorités

Etat Actuel et Vues d'Avenir

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 26 Mai 1930, à 14 heures.

par

Radu MEITANI

DOCTEUR EN DROIT

JURY :

Président : M. L. LE FUR

Suffragants : MM. BASDEVANT

J. BARTHÉLEMY

LES PRESSES MODERNES

45, rue de Maubeuge

PARIS

1930

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses; ces
opinions doivent être considérées comme propres à
leurs auteurs.**



LA PROTECTION DES MINORITÉS

Etat actuel et vues d'avenir

PREMIERE PARTIE

Aperçu historique sur la protection des minorités

CHAPITRE PREMIER

La protection des minorités depuis ses origines jusqu'au début du XX^e siècle

I — La protection des minorités s'est manifestée au début sous la forme d'une protection religieuse, un Etat intervenant pour protéger les individus appartenant à une confession différente de celle de l'Etat sur le territoire duquel ils résidaient. Sans parler des capitulations, qui remontent en France à 1535, et des autres traités conclus entre Etats chrétiens et la Turquie, on trouve, dès le XVI^e siècle des traités contenant des clauses de ce genre, conclus entre Etats chrétiens. Ainsi, le roi de France, Charles IX, garantit dans le traité signé le 29 Avril 1572 avec la reine Elisabeth d'Angleterre, « qu'aucun sujet de

la Reine ne sera travaillé en son corps et biens par les inquisiteurs ou par une autre voie pour occasion de la religion à présent reçue en Angleterre. »

Signalons également l'intervention de Cromwell auprès de Mazarin en 1655 en faveur des Vaudois persécutés en France, ainsi que celle de la Suède et de la Prusse en faveur des protestants de Pologne, et de la Russie en faveur des orthodoxes Polonais, toutes deux au début du XVIII^e siècle.

Plus tard encore, les Etats n'attendent plus l'occasion d'intervenir. Ils essaient de supprimer toute nécessité d'intervention et cela, par des clauses insérées dans les traités de paix comportant des cessions territoriales. D'après Fouques Duparc, la première clause de ce genre se trouve dans le traité d'Oliva de 1660, entre Charles XI de Suède, d'une part, Jean-Casimir de Pologne et le Grand Electeur de l'autre (1). Ce traité prévoyait que des garanties religieuses seraient accordées aux sujets de l'Etat cédant qui passaient sous la domination du vainqueur.

De même, le traité de Nimègue (1678), conclu entre la France et la Hollande, garantit aux catholiques le libre exercice du culte dans la ville de Maëstricht. Des dispositions à peu près analogues se retrouvent dans les traités de Ryswick (1697), d'Utrecht (1713), de Paris (1763), de Versailles (1783), de Varsovie (1773), lors du premier partage de la Pologne, et dans celui de Frederiksham (1809), par lequel la Finlande fut annexée à la Russie.

Les quelques clauses insérées dans ces traités en faveur d'une minorité ont-elles en vue d'assurer une pro-

(1) Fouques-Duparc, La protection des minorités de race, de langue et de religion.

tection efficace à une minorité nationale ainsi que nous l'entendons de nos jours? Evidemment non. Tout ce qu'on essaie de faire, c'est protéger une croyance religieuse et cela non pas en se plaçant d'un point de vue humanitaire, mais parce que, le plus souvent, la confession persécutée était celle de l'Etat qui intervenait. La liberté individuelle, la liberté de conscience, étaient des notions étrangères au droit international de l'époque. Ce fut la pratique diplomatique qui les consacra. Ainsi l'art. 17 du traité de Ryswick, de même que l'art 14 du traité d'Utrecht posent une règle toute nouvelle et très osée pour l'époque : au cas où les habitants des territoires cédés voudraient émigrer, il leur est permis de garder leur nationalité. « C'est là, que le principe des nationalités pris dans le sens de liberté individuelle, reçoit sa première application. » (1)

II — Mais ce n'est que le début du XIX^e siècle avec le Congrès de Vienne, qui voit une multiplication et une généralisation réelle des clauses ayant trait à la protection des minorités. Prenons des exemples :

1^o) Dans l'acte du 21 Juillet 1814, le prince des Pays-Bas, en prenant possession des provinces belges, s'engage dans l'art. 2 « à ne rien changer aux articles de la constitution (hollandaise) qui assurent, à tous les cultes, une protection et une faveur égales et qui garantissent l'admission de tous les citoyens, quelle que soit leur croyance religieuse, aux emplois et aux offices publics. »

2^o) Très curieux et d'une rédaction minutieuse est le protocole du 29 Mars 1815 relatif à la cession de cer-

(2) André Weiss, Cours de Droit International public 1920, cité par Kristici : Les Minorités, l'Etat et la Communauté Internationale, p. 91.

tains territoires par le roi de Sardaigne au canton de Genève. Ce protocole établit une sanction dans son art. 3, sanction consistant dans le droit que se réservait le roi de Sardaigne d'intervenir auprès de la Diète helvétique au cas où les dispositions prévues au protocole ne seraient pas respectées. Il est d'ailleurs intervenu en 1822 à propos des lois sur le mariage promulguées par la Diète (3).

3°) L'art. 1 de l'acte final a une plus grande importance. Il reconnaît le principe des nationalités, mais non plus cette fois en tant que liberté individuelle, mais bien comme un droit au « maintien des caractères distinctifs » comme dit M. Fouques Duparc (4). En effet, cet article spécifie « des institutions qui assureront aux Polonais la conservation de leur nationalité. » Le progrès est remarquable, car c'est pour la première fois que les puissances reconnaissent collectivement et publiquement les droits fondamentaux d'une minorité de race.

4°) L'art. 77 de ce même acte final garantit aux habitants de l'Evêché de Bâle, les mêmes droits politiques et civils à tous égards et sans différence de religion, dont jouissent et pourront jouir les habitants des anciennes parties des dits cantons (5).

Nous voyons que dans tous ces articles, il n'est plus seulement question de religion, mais bien de règles plus générales, ayant un caractère administratif ou politique et assurant aux personnes visées une garantie plus forte et plus large dans différents domaines. Comment se fait-il qu'après les troubles révolutionnaires, au beau milieu

(3) Fouques-Duparc, op. cit. p. 83-84.

(4) Idem, p. 36.

(5) Sibert. Cours de Droit international public à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, Leçon du 15 janvier 1927.

de la réaction exercée par la plupart des princes encore mal revenus de leur terreur, de pareilles clauses tendant de plus en plus à la liberté des peuples aient pu se glisser dans des actes internationaux dont l'importance augmente proportionnellement avec le nombre des signataires? Nous ne pourrions mieux répondre qu'en citant textuellement un extrait du cours que M. le Professeur Marcel SIBERT fit à l'Institut des Hautes Etudes Internationales : (6)

« Deux raisons semblent expliquer cette manifestation : 1) à une époque où le légitimisme restauré, revenant aux méthodes d'avant la Révolution, refait la carte de l'Europe en tenant compte des ambitions des princes sans se préoccuper des désirs, ni des intérêts des peuples, la tranquillité même, la paix des rois et des empereurs exige que certaines concessions soient accordées aux nations qui passent d'une souveraineté sous une autre. Or, c'était le cas pour les provinces belges, pour Gênes, pour l'ancien duché de Varsovie.

2) Pour réaliser cette paix en donnant un minimum de satisfaction aux groupes nationaux, objet d'échanges ou de cessions, les princes du temps ont recours à un moyen qui, pour eux, a le mérite de ne pas innover puisqu'il est le simple prolongement à leur époque, du vieux procédé des réserves de certains droits et privilèges, au profit des habitants des territoires cédés, procédé dont l'histoire du droit international constate l'utilisation dans de nombreux traités, qui se sont étagés depuis 1118 (traité de cession entre le duc de Venise et la Civitas Arbensis en Dalmatie) jusque, surtout, vers la fin du XV^e siècle (traité d'Arras de 1482 entre Louis XI et Maximilien d'Autriche), mais dont on trouve encore un exemple

(6) Sibert, op. cit. Leçon du 15 janvier 1927.

particulièrement curieux dans le traité de Vienne de 1738 entre la France et l'Empire, relatif à la cession de la Lorraine à Stanislas Leckzinski de Pologne, moyennant reversion à sa mort au royaume de France ».

Et plus loin :

« Non plus du point de vue des causes et des origines, mais maintenant de l'étendue même de la protection accordée aux minorités nationales à l'époque du Congrès de Vienne, notons que cette protection présente trois traits essentiels :

1) D'une part, elle est accidentelle, occasionnelle, comme les événements qui lui donnent naissance. Elle ne procède pas d'une conviction profonde de la part de ceux qui la consentent, qu'à sa base se trouvent l'équité et la justice. A Vienne, elle apparaît comme un de ces sacrifices que l'absolutisme des rois, discuté, ébranlé, pendant la période révolutionnaire, doit savoir s'imposer par intérêt personnel et bien compris, à une époque où la flamme révolutionnaire peut être, et devait en effet, se révéler mal éteinte.

2) En second lieu, cette protection des minorités est en réalité, tout ce qu'il y a de plus limitée dans l'espace. Un petit nombre de bénéficiaires sont appelés à en profiter : Belges en Hollande, Génois en Sardaigne, Sardes à Genève et dans son canton; Bâlois et Viennois réunis au canton de Berne, Polonais en Russie, en Autriche et en Prusse, Israélites en Allemagne.

3) Cette protection n'est pas systématique : les garanties qu'elle comporte varient de texte à texte, se rétrécissent ou s'élargissent surtout suivant la qualité, disons la force de ceux qui les accordent, bien plus que d'après le mérite de ceux qui doivent en profiter. »

Ces considérations sur la façon dont on entendait protéger les minorités au congrès de Vienne, peuvent très bien s'appliquer aussi de nos jours. Si personne ne peut soutenir que les garanties accordées actuellement aux minorités ne procèdent pas d'un sentiment d'équité, on peut quand même se demander pourquoi cette équité n'est tant vantée et mise en avant qu'en ce qui concerne les minorités résidant sur le territoire du voisin ?

Et d'autre part, quels sont aujourd'hui les bénéficiaires des régimes de minorités ? A l'encontre de M. SIBERT qui trouvait que la protection des minorités était restreinte à l'époque du Congrès de Vienne, nous pensons que par rapport au monde international limité à la seule Europe et aux Etats-Unis, cette protection était beaucoup plus étendue qu'elle ne l'est actuellement.

En effet, de nos jours, il y a une dizaine d'Etats qui ont signé des traités de minorités, des conventions bilatérales, ou qui ont déclaré avoir incorporé des clauses analogues dans leurs lois fondamentales. Qu'est-ce donc que dix Etats en face du nombre immense des minorités répandues sur la surface terrestre ?

III — La période qui va du Congrès de Vienne au Congrès de Berlin est caractérisée par les interventions de plus en plus fréquentes des Puissances en Turquie. Ce sont des cas d'intervention d'humanité collective, causée, dit M. Mandelstam « par le caractère despotique de l'empire ottoman fondé sur l'inégalité des mulsumans et des chrétiens et évoluant progressivement du régime de l'exploitation des seconds par les premiers, vers la conception de l'Etat nationaliste Turc, poursuivant la

politique de la Turquification violente ou de la destruction de tous les éléments allogènes » (7).

L'intervention d'humanité en Turquie débuta par l'action de la Russie qui, considérant que c'était là un moyen très commode de s'ouvrir le chemin vers Constantinople, s'était fait conférer le protectorat des nations Moldo-Valaque et Serbe par les traités de Kuciuk-Kainargi (1774) et d'Andrinople (1829), non sans obliger en même temps la Porte « à une protection constante de la religion chrétienne et des églises de cette religion » (8).

La conférence de Londres de 1830, qui reconnut l'indépendance de la Grèce en donnant par cela la solution la plus juste à un problème de minorités, fut le point de départ de l'intervention collective des puissances. C'est là un cas d'intervention d'humanité où les causes ayant décidé de l'intervention, causes énumérées dans le préambule du Traité de Londres de 1827, sont « le souci de la paix de l'Europe, de sa dignité morale et de son sentiment d'humanité » (9).

Marquant la fin de la guerre de Crimée, le traité de Paris du 30 Mars 1856 substitua au protectorat exclusif que la Russie exerçait sur les privilèges acquis par les minorités chrétiennes, la garantie collective des puissances occidentales. Dans l'art. 9 de ce traité, le Sultan communique aux puissances le célèbre Hatti-Houmayoum « spontanément émané de Sa volonté souveraine » et mettant sur le même pied chrétiens et musul-

(7) Mandelstam. La protection des minorités. Recueil des Cours de l'Académie de la Haye, 1923.

(8) Cité par Mandelstam, op. cit.

(9) V. Rougier. L'intervention d'humanité, p. 10.

mans. Les puissances s'engageant, en échange, à ne pas intervenir dans les rapports que le Sultan entretient avec ses sujets.

A partir de ce moment les interventions se multiplient. En 1860, à la suite de trouble dans le Liban, celui-ci obtint son autonomie. En 1866, l'insurrection crétoise contraignit le Sultan à octroyer une constitution à la Crète. Une révolte ayant éclaté en Bosnie et en Herzégovine, les puissances essayèrent à la conférence de Londres de 1877 de faire entendre raison aux Turcs (10). Devant leur obstination la Russie leur déclara la guerre et, vaincus, ils durent se résigner à se voir imposer le traité mort-né de San-Stéfano d'abord, de Berlin ensuite, les autres puissances ne pouvant consentir à laisser au Tzar seul le soin de régler la question.

Que devons-nous penser de cette intervention d'humanité au nom de laquelle se sont produites les interventions en Turquie? Faut-il leur attribuer comme cause initiale le sentiment humanitaire des puissances ou bien ne faut-il en accuser que leur intérêt personnel ?

M. Mandelstam croit que les divergences de but des puissances en Turquie jusqu'au XX^e siècle étaient telles qu'on ne peut les soupçonner d'intérêt immédiat. Que d'autre part, le contenu même des protocoles au cours du XIX^e siècle prouverait leur entière bonne foi ainsi que leur désintéressement. Qu'elles avaient voulu mener de front leur politique personnelle et l'intervention d'humanité, en plaçant celle-ci au-dessus de celle-là. Qu'enfin, le fait qu'au Congrès de Paris elles se sont unies « à la Russie, leur ennemie d'hier, pour imposer des réfor-

(10) Mandelstam, *op. cit.*

mes à la Turquie, leur alliée » (11) prouverait qu'elles n'avaient en vue que la protection des minorités chrétiennes.

Nous sommes là-dessus d'un avis entièrement différent. Tout le monde est unanime à reconnaître les visées impérialistes que la Russie nourrissait à l'époque, ainsi que les efforts faits par l'Angleterre pour empêcher leur réalisation. On sait que l'origine du conflit Russo-Turc de 1854 fut l'affaire des Lieux Saints. Comme nous l'avons déjà dit plus haut, la Russie avait trouvé dans les questions religieuses un moyen fort commode de s'immiscer de plus en plus dans les affaires intérieures de la Turquie, tendant vers son but traditionnel, Constantinople et les détroits. Mais au moment où Russes et Turcs avaient trouvé un moyen d'entente, les négociations échouèrent à la suite des intrigues menées par l'ambassadeur d'Angleterre à Constantinople. Pourquoi ? Parce que l'Angleterre avait tout intérêt à voir éclater un conflit, à la suite duquel elle se flattait de mettre la Russie dans l'impossibilité de renouveler la réalisation de ses intentions secrètes. D'autre part, si la France ne pouvait donner qu'une raison de prestige, l'Angleterre avait un motif moins apparent, il est vrai, mais plus profond. A ce moment, la situation dans l'Inde n'était rien moins que rassurante à la suite de quelques mouvements insurrectionnels en étroite liaison avec des mouvements religieux en Perse, où la politique russe faisait par tous les moyens échec à l'Angleterre (12).

Résumons : d'abord, s'assurer la route des Indes en empêchant la Russie d'arriver aux Détroits. Ensuite, met-

(11) Mandelstam, op. cit.

(12) Renouvin. Cours d'histoire diplomatique à I. H. E. I. Leçon du 11 mars 1927.

tre fin à la politique sournoise de la Russie en Perse. Et on voit ainsi se dessiner, sous les déclarations humanitaires d'intérêt européen et de paix future, les raisons de l'intervention d'humanité en Turquie. D'ailleurs, si au Congrès de Paris les puissances imposèrent des réformes à celle-ci, ce ne fut pas seulement dans l'intérêt supérieur de l'humanité, mis en avant en guise de façade. Elles voulaient simplement enlever à la Russie tout prétexte d'intervention, ou du moins l'empêcher d'intervenir seule.

IV. — Nous sommes ainsi arrivés au Congrès de Berlin qui marque une étape nouvelle dans l'histoire de la protection des minorités. En effet, il fut le point de départ de la protection collective exercée par les puissances sur les minorités religieuses. D'autre part, il inaugure pour elles un nouveau système de protection que nous examinerons tout à l'heure. Mais en ce qui concerne les bénéficiaires de cette protection, le traité de Berlin fait un pas en arrière, non seulement sur le traité de Paris de 1856, mais même sur le Congrès de Vienne de 1814. En effet, l'art. 9 du traité de Paris ne fait aucune différence entre la race et la religion des sujets Turcs : ...Sa Majesté le Sultan, ayant accordé un firman qui, en améliorant le sort de Ses sujets sans distinction de religion ni de race »... (art. 9 du traité de Paris) (13). Au contraire, dans les articles 5, 27, 35 et 44 du traité de Berlin qui s'occupent de la protection de la religion en Bulgarie, au Monténégro, en Serbie et en Roumanie, on constate qu'ils n'ont en vue qu'un groupe religieux et non pas un groupe national;

... « La distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourra être opposée à personne comme un

(13) Martens. Recueil des Traités de France.

motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques. L'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs (14). L'art. 62 oblige la Turquie à maintenir la liberté religieuse en accordant « le droit de protection officielle reconnu aux Agents diplomatiques et consulaires des puissances en Turquie. »

Le Congrès de Vienne avait eu le mérite d'établir une sanction dans son Protocole du 29 Mars 1815 déjà cité, sur les cessions faites par le roi de Sardaigne au canton de Genève, consistant dans le droit que se réservait le roi de Sardaigne d'intervenir auprès de la Diète helvétique. Nous ne pouvons, malheureusement, rien signaler de pareil dans le Traité de Berlin. Aucune sanction n'est prévue et c'est par là que l'œuvre de 1877 est en retard sur celle de 1814 et 1856.

Nous avons dit plus haut que le Congrès de Berlin avait innové en la matière. Nous voulons parler des art. 26 34 et 43, en vertu desquels l'observation des règles relatives à la liberté de conscience est une condition « sine qua non » de la reconnaissance de la Bulgarie, de la Serbie et de la Roumanie.

D'après Louis Renault, le Congrès serait incompétent en pareille matière (15).

D'après M. de Lapradelle, il ne peut être question ici de reconnaissance conditionnée, mais d'un « *modus* », une charge, c'est-à-dire une obligation contractée par un Etat nouveau vis-à-vis d'un Etat ancien (16). Du reste, la

(14) Idem.

(15) Renault, Introduction à l'étude du Droit international, p. 25.

(16) de Lapradelle, Cours de Droit international public, 1926-27

reconnaissance étant un acte déclaratif, la sanction ne peut être son retrait, car il n'y a pas là une condition au sens juridique du mot. Très intéressante est la théorie que M. Kristici émet dans sa thèse de doctorat. Nous la citons, car elle est entièrement opposée à la notre :

« En effet, dit-il, partant de ce point de vue, nous ne le contestons pas, que la reconnaissance est obligatoire, dès qu'une communauté politique présente tous les caractères de l'Etat, nous considérons que, si cette communauté viole les règles essentielles, volontairement acceptées, que constituent les droits sacrés de l'individu a son existence et au libre développement de sa personnalité, la seule raison d'être de l'autorité étatique, son caractère essentiel, son fondement même est incontestablement absent. Et alors, si une communauté politique oublie — nous citons les propres termes de M. de Lapradelle — qu'elle n'est dans le monde qu'un moyen en vue d'une fin, la perfection de l'humanité, elle manque essentiellement à son devoir en cessant de répondre à son but (Projet de Lapradelle à l'Institut de Droit International, session de Rome 1921) et, ajouterons-nous, elle manque de base en tant qu'Etat. La communauté internationale qui est obligée de constater ce qui existe, et rien de plus, reconnaît par un acte déclaratif cette communauté politique telle qu'elle est, c'est-à-dire ne présentant pas le caractère essentiel d'un Etat, comme elle constatera l'existence d'une bande de brigands. Il n'y a là ni retrait, ni acte discrétionnaire attributif de reconnaissance, il y a seulement un acte déclaratif qui constate un fait; il ne peut donner à cette communauté le caractère d'Etat, que cette dernière n'a pas en fait » (17).

(17) V. Kristici, *op. cit.* pp. 197 et 198.

Nous trouvons vraiment que M. Kristici va un peu loin. Tout d'abord, même en admettant que la raison d'être de l'Etat soit le respect des règles constituant les droits des individus, et même de nos jours on n'en est pas encore arrivé à subordonner l'intérêt de l'Etat à celui de l'individu, il n'en est pas moins vrai, que du moment qu'on se trouve en face d'une communauté politique composée en majorité d'individus de la même race, ayant la même croyance religieuse, parlant la même langue et se gouvernant librement sans aucun contrôle étranger, l'acte constatant son existence ne peut être qu'une reconnaissance, et comme telle, non conditionnée.

Secondement, à notre connaissance, il n'existe pas encore en droit international des actes constatant l'existence d'un Etat tout en lui contestant cette qualité. Même la reconnaissance des pays Baltes, reconnaissance « de facto, n'en était pas moins une reconnaissance comme Etat. « Entre la reconnaissance « de facto » et celle « de jure » dit M. de Lapradelle, il n'y a pas une différence de nature, mais de degré » (18).

D'autre part, quand la communauté internationale constate ce qui existe, c'est justement ce qu'elle a à faire. Du moment que le nouvel organisme ne présente pas le caractère d'un Etat, il n'y a rien à constater. Si on constate, on est forcé par cette constatation même de reconnaître comme Etat cet organisme politique.

Quel fut le résultat de l'œuvre du Congrès de Berlin?

En ce qui concerne plus particulièrement le «modus» imposé aux nouveaux Etats, il ne rendit pas tout ce qu'on

(18) Lapradelle, Cours de Droit international public.

en attendait. La Roumanie, spécialement, tourna avec facilité les dispositions prévues dans l'art. 44 ayant trait à la protection des israélites, au moyen d'artifices constitutionnels (19). Cela d'ailleurs n'empêcha pas sa reconnaissance par tous les Etats en 1880. Mais le système établi par les puissances présente-t-il une certaine uniformité, un certain souci d'ordre juridique ? Loin de là. Les puissances ne pensent la plus grande partie du temps qu'à leur intérêt personnel et à l'équilibre européen. A cet égard, nous nous permettrons de citer encore une fois l'opinion du professeur à la Faculté de Droit de Lille, M. Marcel Sibert (20).

1) « Pour que les grandes puissances se préoccupent de la condition des groupes nationaux, il faut un élément déterminant qui n'est autre que la mise en jeu de leurs intérêts d'équilibre par la guerre russo-turque et le traité mort-né de San-Stefano.

2) En second lieu, l'intérêt que les grandes puissances portent encore à cette époque aux groupes nationaux est limité à ceux de ces groupements qui se trouvent impliqués dans les remaniements territoriaux d'après-guerre. D'où l'aspect fragmentaire, purement subjectif, que présente à Berlin en 1878 la question du traitement à octroyer à ces groupes nationaux et la limitation du problème. à cette date, aux Balkans et à l'Arménie. De la situation, par exemple, des Danois, des Polonais, des Alsaciens opprimés en Allemagne, il n'est pas question.

(19) Vladioianu, La protection des minorités en droit international, p. 98 et Duparc, op. cit., p. 110.

(20) Sibert, op. cit., Leçon du 15 janvier 1927.

3) En troisième lieu, puisqu'il est à base de préoccupations diplomatiques, c'est-à-dire d'équilibre, le règlement de la condition des groupes nationaux présente le caractère d'une solution de circonstance et non pas de principe. A Berlin, en 1878, de quoi se préoccupe-t-on? De trouver des situations intermédiaires qui permettent de durer en attendant autre chose. Mais on ne cherche pas à construire, pour ces groupes nationaux, un système d'ensemble sur la base de principes rationnellement dégagés. »

V — En 1881, la convention internationale de Constantinople garantit la liberté individuelle, la liberté du culte et l'égalité au point de vue civil et politique aux Musulmans de la Thessalie et de l'Epire, provinces rattachées à la Grèce. Mêmes stipulations dans les conventions de 1913 avec la Bulgarie et la Grèce et dans celle de 1914 avec la Serbie. Après le traité de paix de Bucarest (1913) qui mit fin à la guerre Balkanique, le gouvernement roumain d'une part, les gouvernements serbe, grec et bulgare de l'autre, signèrent un accord en vertu duquel les écoles et les églises koutzo-valaques se trouvant en Bulgarie, en Grèce et en Serbie, recevaient l'autonomie (21).

(21) Voir Balogh *Der Internationale Schutz der Minoritäten*.

CHAPITRE II

Idées et propositions nouvelles tendant à la protection des minorités au cours de la guerre et à la Conférence de la paix

I — Déjà pendant les années précédant la guerre, le principe des nationalités était passé au premier plan des préoccupations de l'Europe. Les aspirations nationales des peuples, difficilement étouffées jusqu'alors, inquiétaient sérieusement les puissances qui avaient le plus à craindre de leur réalisation. La teneur de plusieurs manifestes des différents hommes d'Etat et datant du début des hostilités, nous montre clairement l'état d'esprit de l'époque. Ainsi, dans un discours tenu au Guilhall, le 9 Décembre 1914, M. Asquith disait :

« Nous ne remettrons au fourreau l'épée qui n'a pas été tirée à la légère que lorsque la Belgique, et j'ajouterai la Serbie, aura retrouvé pleinement son indépendance, lorsque le droit des plus petites nationalités d'Europe sera assis sur un fondement inattaquable... » (1).

Dans le même ordre d'idées, nous citerons un discours de lord Grey du début de 1915 :

(1) V. Blagoyevitch. Le principe des nationalités et son application dans les traités de Versailles et de Saint-Germain.

« Nous voulons que les nations d'Europe quelles qu'elles soient, grandes ou petites, puissent mener une existence indépendante, établir elles-mêmes leur gouvernement et travailler en pleine liberté à leur développement ».

Plus caractéristique encore est une déclaration de lord Windston : « cette guerre doit remanier la carte de l'Europe selon le principe des nationalités, selon le vrai lien des peuples habitant ces territoires tant disputés. Après tant de sang versé, nous voulons une paix durable qui rétablisse l'harmonie, libère les races, restaure l'intégrité des nations. »

Une proclamation de principe analogue est le point 4 de la résolution votée à la conférence de la Sozial-Démocratie allemande, tenue à Berlin au mois d'Août de la même année (1915).

« Attendu que l'annexion de territoires étrangers est contraire au droit de la libre disposition des peuples. »

Plus tard, en Avril 1916, M. de Bethman-Hollwegg ayant exposé les buts de guerre de l'Allemagne et l'ayant ce faisant, placé dans une assez mauvaise posture vis-à-vis des autres nations, le parti socialiste français proclama les véritables buts humanitaires de la guerre, parmi lesquels la résolution de toute question de nationalité (2). A courts intervalles se succèdent la déclaration de M. Asquith sur la liberté des petits peuples, celle du gouvernement russe sur l'indépendance de la Pologne, de M. Sonnino sur le principe des nationalités. etc...

(2) *L'Humanité* du 1^{er} juin 1916 et la Déclaration du groupe socialiste français parlementaire du 23 septembre 1916, citée par Blagoyevitch. Le principe des nationalités et son application dans les traités de Versailles et de Saint-Germain, pp. 163 et 164.

De la plus grande importance est la réponse que les Etats belligérants firent au début de 1917 à la note du Président Wilson, leur demandant de faire connaître leurs débuts de guerre. Si les empires centraux répondirent d'une façon ambigüe, dissimulant assez mal leur appétit d'annexion, auquel d'ailleurs ils donnèrent libre cours lors de la paix de Brest-Litovsk (1917) et de Bucarest 1918), la réponse collective des alliés ne laisse aucun doute. Ils combattent « pour la libération des Italiens, des Slaves, des Roumains, des Tchéco-Slovaques et de la Pologne de sous la domination étrangère. »

Nous tenons à faire remarquer ici de quelle façon deux célèbres hommes d'Etat qui, à l'époque, conduisaient la politique intérieure et extérieure d'un pays s'étant depuis mué dans le plus grand champion de la protection des minorités, envisageaient la question.

Le premier, le comte Tisza, soutenait que nulle part la question des nationalités n'avait reçu une plus large application qu'en Autriche-Hongrie. Son habileté politique ne connaît pas de limite, attendu que la loi d'Empire du 27 Juin 1917 déclarait... « qu'il est inexact de prétendre que l'Autriche avait reconnu le droit des nations à disposer d'elles-mêmes comme base d'une paix durable » (3) et prouvait, par conséquent le manque de bonne foi du comte Tisza. D'autre part, le comte Czernin avait au moins le courage de son opinion, car discutant le problème des nationalités avec une délégation hongroise, il affirma que c'étaient là « des problèmes purement intérieurs et non pas internationaux et que, sauf par les moyens constitutionnels, les nationalités d'Autriche-Hongrie ne pouvaient rien obtenir par d'autres procédés » (4).

(3) Blagoyevitch, op. cit. p. 167.

(4) Ibid, p. 168.

Un autre appel tendant à la libération des peuples vint de l'Est, où bouillonnait encore la révolution russe. Dans la réponse qu'elle fit à une lettre de MM Thomas, Vandervelde et Henderson, la République des soviets reconnaissait également le principe des nationalités. Elle fut conséquente avec elle-même, car dans la proposition de paix qu'elle fit aux empires centraux, on retrouve le principe de la protection des minorités. En échange, dans les propositions autro-allemandes, nous trouvons des principes tels que celui-ci, que nous citerons entre tous : ...« la question de la dépendance constitutionnelle des groupes nationaux ne possédant pas l'indépendance constitutionnelle, ne peut-être réglée entre les Etats. Là où elle se présente, elle doit être réglée indépendamment par chaque Etat avec les peuples par voie constitutionnelle. » Et plus loin : « la protection des minorités, admise en principe, sera mise en vigueur en tant qu'elle paraît réalisable » (5).

Ce fut justement la façon dont fut conçue la paix de Brest-Litovsh qui amena le Président Wilson à prononcer son célèbre discours du 8 Janvier 1918 qui rallia tous les hommes d'Etat des pays alliés et qui fixe les conditions dans lesquelles l'entente envisageait la paix. Parmi ces conditions au nombre de 14, les points 8, 9, 10, 12 et 13, nous intéressent particulièrement car ils sont la proclamation même du principe des nationalités.

Point 8 : «Le tort fait à la France par la Prusse en 1870 en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine, tort qui a compromis la paix du monde pendant 50 ans doit être réparé. »

(5) Blagoyevitch, op. cit.

Point 9 : «Une rectification des frontières de l'Italie doit être opérée selon les lignes de démarcation clairement reconnaissables entre nationalités. ».

Point 10 : «Aux peuples de l'Autriche-Hongrie, dont nous désirons sauvegarder et assurer la place parmi les nations doit être accordée la plus grande latitude pour leur développement autonome. »

Point 12 : «Aux autres nationalités présentement soumises au joug turc, on devra garantir une sécurité absolue d'existence, la pleine possibilité d'un développement autonome et sans entraves. »

Point 13 : «Un Etat polonais indépendant sera créé qui s'étendra sur les territoires habités par des populations indiscutablement polonaises... »

A quoi tendait le président Wilson ? Il voulait supprimer l'arbitraire de l'Etat... Le point cardinal de la doctrine Wilsonienne est, sans nul doute, la limitation de la souveraineté de l'Etat par le droit supérieur de l'humanité. Cette limitation atteint l'Etat aussi bien dans sa politique extérieure que dans le domaine intérieur » (6).

D'autre part, le président Wilson avait posé dès 1916 un autre principe, à savoir le droit qu'avait chaque peuple de choisir la souveraineté sous laquelle il était appelé à vivre. Mais déjà en 1917 ce principe avait beaucoup perdu de son caractère absolu. Ce n'était plus qu'un minimum des droits de chaque nation et qui n'équivalait plus guère à l'indépendance, mais à l'autonomie. Lors de l'élaboration du pacte de la Société des Nations,

(6) Mandelstam, Recueil des Cours de l'Académie de la Haye, 1923.

le Président Wilson inscrivit, conformément à ses principes, un article autorisant les remaniements territoriaux en vertu du principe de l'auto-détermination et un autre article ainsi conçu : « La Société des Nations demandera à tous les Etats nouveaux, comme condition préalable à leur reconnaissance comme Etats indépendants ou autonomes, de s'engager à accorder à toutes les minorités de race ou de nationalité dans leurs juridictions respectives exactement le même traitement et sécurité qu'ils accordent à la majorité de race ou de nationalité de leur peuple » (7).

Devant l'opposition unanime, il remplaça, lors de la première rédaction du pacte, ces articles par un autre, sur la garantie de la liberté de conscience, article qui eut malheureusement le même sort que son prédécesseur.

Voici pourquoi un principe général ayant trait aux minorités nationales ne fut pas mentionné lors de la rédaction définitive du pacte, le 14 Février 1919. « Toutes les grandes puissances », dit le baron Adelsvaerd, « avaient à régler pour leur propre compte des questions particulièrement délicates de nationalité et aucune d'elles n'était disposée à en subordonner la solution à quelques décisions générales de principe (8).

II — Parallèlement à l'œuvre accomplie par ces discours, propositions et déclarations de principe, des associations et des partis politiques se livrèrent à un travail approfondi sur la question des minorités. Nous citerons deux associations, l'Office des Nationalités, à Lausanne, l'Organisation centrale pour la paix durable à la Haye.

(7) Lansing, *The peace negotiations*.

(8) Adelswaerd, *Les droits des minorités nationales*, p. 7.

Toutes deux basaient la paix sur les principes démocratiques. Mais tandis que la première « dirigée ouvertement contre les puissances centrales », comme dit M. de Balogh, (9) se plaçait à un point de vue politique et géographique, la seconde ne s'occupa que des règles de droit strict, mettant ainsi la question sur un plan juridique.

La première « Conférence des différentes nationalités opprimées de l'Europe » se réunit les 26 et 27 Juin 1916 à Paris. Elle élaborait un projet qui fut complété et voté à la Conférence de Lausanne, la même année, sous le nom de « Déclaration des Droits des Nationalités ». Ce n'était qu'un exposé de principes demandant l'autonomie du groupe national, la liberté de conscience et de l'emploi de la langue, l'égalité devant la loi et enfin, ce qui est à retenir, la protection des minorités par la Cour Permanente de la Haye, les minorités y étant représentées par leurs délégués (10).

Beaucoup plus féconds en résultats, cela parce qu'elle ne se borna pas à poser la question, mais s'efforça de la résoudre, furent les travaux de « l'Organisation centrale pour la paix durable », qui avait établi en 1915 un programme minimum comportant deux alinéas :

1°) Il n'y aura ni annexion, ni transferts de territoires contraires aux intérêts et aux vœux des peuples; le consentement de ceux-ci sera obtenu par plébiscite ou autrement. »

(9) Balogh, op. cit., p. 20.

(10) Balogh, op. cit., p. 20 et Gabrys, Le problème des nationalités, p. 16.

2°) « Les Etats garantiront aux nationalités comprises dans leur territoire, l'égalité civile, la liberté religieuse et le libre usage de leur langue » (11).

Le travail complémentaire pour l'élargissement du projet fut confié à M. Halvdan Kohn, qui le présenta à la Conférence de Copenhague de 1917 sous le nom de « Projet d'un traité international relatif aux droits des minorités nationales. » « Dès cette époque donc, dit M. Duparc, l'idée d'une protection des minorités était sortie du domaine de la pure spéculation; elle avait été étudiée et mûrie; elle avait pris forme juridique » (12).

Que prévoyait ce projet de M. Halvdan Kohn?

D'après l'article premier, chaque race a le droit de garder et de cultiver sa langue et sa nationalité. Plus loin sont spécifiés l'égalité civile et politique, le droit des minorités à l'organisation de leurs églises et de leurs écoles, le droit de prélever des impôts sur leurs membres, celui d'être proportionnellement représentées dans les organisations politiques. L'Etat sera obligé de traduire ses lois générales dans leur langue et nommera dans les régions où elles résident des fonctionnaires parlant leur idiome. Dans les deux derniers articles du projet (il en compte 9), est établi un contrôle sur la façon dont les minorités jouissent du libre exercice de leurs droits, contrôle assuré par les « Commissions internationales de surveillance », auxquelles était dévolu un rôle de conciliateur et de conseiller, et par le « Tribunal des Nationalités », qui seul avait compétence pour juger les litiges survenus, ses décisions étant sans appel.

(11) Halvdan Kohn, Avant-projet d'un traité relatif aux droits des minorités nationales.

(12) Duparc, op. cit., p. 148.

III — On ne peut conclure une étude générale sur les faits ayant contribué à la création de ce « droit des minorités » sans parler du socialisme qui, dès avant le Congrès de Berlin proclamait le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Deux systèmes s'affrontaient vers la fin du XIX^e siècle; le premier se réduisait à une large autonomie territoriale accordée aux minorités, en prenant pour base soit l'unité historico-politique, soit l'unité ethnico-politique (13). En ce qui concerne le second, la nation et le territoire étaient deux choses tout-à-fait distinctes l'une de l'autre. C'était le système dit de « l'Association ». S'exprimant sur la qualité juridique qu'aura la nation sous ce régime, M. Renner, l'un des protagonistes du système de l'Association dit :

« La nation, dans son ensemble, sera une personne morale de droit privé et de droit public, capable d'actions et de droits. C'est seulement ainsi que la nation a une existence assurée » (14).

En 1899 eut lieu à Brünn le Congrès des Social-Démocrates autrichiens. Dans leur résolution, ils se prononcèrent pour le système de M. Renner tout en le territorialisant sur une base ethnico-politique (15) de la façon suivante :

A la place des pays historiques seront constituées des unités administratives autonomes délimitées selon le principe des nationalités, dont l'administration et la législation dépendront de chambres nationales, élues sur la base du suffrage universel. L'ensemble des territoires

(13) Duparc, op. cit, p. 45.

(14) Karl Renner, *Der Kampf der Oesterreichischen Nationen*, p. 90.

(15) Duparc, op. cit., p. 48.

autonomes d'une seule et même nation formera une union qui pourvoiera d'elle-même à ses affaires nationales. Le droit des minorités nationales est garanti par une loi spéciale à établir par le parlement de Reich (16).

En 1907 eut lieu le Congrès du parti socialiste national de Russie qui demanda dans sa résolution de garantir les droits des peuples formant la minorité de la population générale, par une représentation proportionnelle au parlement.

Au cours de la guerre, tous les partis socialistes se sont prononcés en faveur, pour le moins, de l'autonomie des différentes nationalités. La Paola-Sion, parti socialiste sioniste, adressa en 1916 un mémoire à l'Internationale, réclamant, pour les Juifs, une administration nationale autonome, et se mettant sur le même pied que les minorités nationales (17). La conférence de Stockholm de 1917 réglait la question en leur garantissant les droits de personnalité et la création d'un état Juif en Palestine.

A la Conférence d'Amsterdam fut préconisée la représentation du peuple Juif au sein de la Société des Nations, point ratifié par la déclaration Balfour du 2 Novembre 1917.

En 1917, la résolution de l'Internationale réformée de Berne proclama « le droit pour tous les peuples de décider de leur sort et de l'Etat auquel ils veulent appartenir dans le cadre de la Société des Nations », et plus loin « la pro-

(16) N'oublions pas que M. Renner est un socialiste autrichien et que, par conséquent il envisage cette organisation sous l'égide de l'Autriche.

(17) Mandelstam, op. cit. et Duparc, ap. cit. p. 152.

tection des nationalités, minorité comme majorité, assurée par un minimum de droits déterminés et garantis dans leur application par la Société des Nations » (18).

Il est intéressant de remarquer que les idées de M. Renner ne restèrent pas dans le domaine de la pure idéologie. Elles furent appliquées après la guerre aux Allemands de Tchéco-Slovaquie et aux Juifs en Pologne. Un autre exemple frappant de l'influence exercée par les socialistes autrichiens est une loi de 9 Janvier 1918 de la Rada centrale ukrainienne, accordant aux Polonais, Juifs et Grands-Russiens, le droit d'autonomie nationale personnelle, selon le système de M. Renner.

(18) Renaudel, l'Internationale de Berne.

DEUXIEME PARTIE

La Nation. - La Minorité Nationale

Le terme même de minorité nous indique qu'il s'agit d'un rapport numérique entre un groupe d'individus résidant sur le territoire d'un Etat dont ils sont les ressortissants et le restant de la population de cet Etat. Quels sont les caractères que doit présenter ce groupe pour qu'on puisse lui attribuer la qualité tant revendiquée aujourd'hui, de minorité nationale? Sur quoi doit-on se baser pour savoir si l'on a vraiment affaire à une nationalité différente de celle de la majorité des individus composant l'Etat? (Nous ne prenons pas ici le terme « nationalité » dans le sens de complexe de règles juridiques créant des relations entre un individu et un Etat, mais dans le sens que lui donne M. Th. Ruyssen : « la nationalité est un sens concret, l'ensemble des éléments ethniques qui aspirent à s'élever à la dignité, aux risques et aux profits de la vie de nation » (1). La notion de minorité étant inséparable de celle de nation, nous nous proposons d'étudier d'abord celle-ci, puis, dans un chapitre second, celle de minorité.

(1) Voir Ruyssen, Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale, p. 94.

CHAPITRE III

LE CONCEPT DE LA NATION

Les idées modernes sur la nation sont très éloignées de la conception que se faisait Bluntschli. En effet, selon lui, « le principe des nationalités n'a d'importance capitale que dans la politique, non dans le droit public » (1). A notre époque, le droit des minorités en se codifiant, tend de plus en plus à se développer, à devenir un véritable « droit » vivant par lui-même, droit certainement dérivé des principes de haute politique et de considérations humanitaires, mais droit quand même, posant des règles catégoriques, prévoyant des garanties et établissant des sanctions. D'après Ernest Renan « une nation est un principe spirituel résultant des complications profondes de l'histoire, non un groupe déterminé par la configuration du sol ». Et plus loin : « Deux choses constituent ce principe : l'une est dans le passé, l'autre dans le présent ; l'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs, l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis » (2).

Ainsi que le remarque très justement M. le Baron Heyking, cette définition n'est fausse que sur un point ;

(1) Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*, p. 74.

(2) Ernest Renan, *Discours et conférences*, p. 305 et suivantes.

il peut très bien se faire que la possession en commun d'un souvenir ne coïncide pas avec le désir de vivre ensemble (3). L'exemple de la Suède et de la Norvège est édifiant à ce sujet.

A retenir l'importance donnée au facteur psychologique qui, selon nous est le seul permettant de distinguer nettement une nation d'une autre.

Dans le même ordre d'idées, Israël Zangwill s'exprime de la façon suivante : « la nationalité est un phénomène de psychologie qui sort de la loi de la coopération par contiguité » (4).

L'abstraction est poussée tout aussi loin par René Johannet : « une nation est l'idée d'une personnalité collective variable d'inspiration, de conscience, d'intensité et de grandeur relative à l'Etat, soit qu'elle représente un Etat unifié disparu, soit qu'elle coïncide avec un Etat unifié existant, soit qu'elle aspire ou se prête à former un Etat unifié futur, et qui cherche dans les caractéristiques naturelles d'origines la justification de son identité comme de ses prétentions » (5).

Nous ne nous arrêterons pas aux théories confondant la nation avec la race (6), car il est prouvé de nos jours que les races se sont tant de fois éteintes, mêlées et confondues, qu'on ne saurait les prendre comme critère décisif et nous citerons plusieurs définitions ne se basant plus sur le trait psychologique du vouloir-vivre collectif, mais sur les caractères que présente la culture des di-

(3) Heyking, La conception de l'Etat et l'unité ethnique, p. 13.

(4) Zangwill, The principle of nationalities, p. 54 et suiv.

(5) V. René Johannet, Le principe des nationalités, p. 423.

(6) Gobineau, Essai sur l'inégalité des races humaines.

verses nations. Nous voulons parler de l'école allemande de la nationalité ethnographique, conduite par Herder, Fichte, Arndt Mommsen, Treischke, etc..., école qui s'attache à la langue, à la culture et aux caractères physiques pour définir une nation. C'est s'engager sur une fausse route ou vouloir servir un nationalisme à outrance. On peut facilement trouver des exemples contraires du côté des pays anglo-saxons. Voilà trois pays, l'Angleterre, l'Irlande et les Etats-Unis, pays dans lesquels l'anglais est la langue parlée. Malgré cela, ces pays forment trois nations différentes qui sont perpétuellement en conflit. Même observation pour l'Allemagne, dont l'unité pourtant ne fait de doute pour personne. Le Bavarois et le Poméranien sont, non seulement dissemblables physiquement, mais encore ils ne peuvent s'entendre s'ils s'expriment chacun dans leur patois.

D'après nous, la définition correspondant le plus à la réalité est celle donnée par Bonfils, en faisant abstraction de l'importance accordée par lui aux signes physiques : « une nation est la réunion de personnes unies par l'identité d'origine du langage et de la conformation physique, par une longue communauté d'intérêts et de sentiments, par une fusion d'existence, amenée par la suite des siècles ».

En effet, la nation ne peut être considérée que comme faisant partie du domaine psychologique. « C'est le cœur et la volonté qui la créent » (7). La langue, la race, les convictions religieuses ont sans aucun doute leur part d'influence, mais il est cependant fort possible que tous ces éléments diffèrent quoique le vouloir-vivre collectif existe. Le meilleur exemple est fourni par la Suisse.

(7) V. Sibert, ap. cit. Leçon du 21 Décembre 1926.

C'est avant tout la volonté de vivre en commun manifestée par les individus qui est le facteur déterminant d'une nation.

Est-ce dans cette théorie du vouloir-vivre collectif, présentant un si grand nombre d'avantages et semblant être la seule qui puisse répondre avec succès aux objections de tout genre ainsi qu'au but qu'on se propose, qu'il faut chercher la base solide d'une nation ?

L'éminent professeur à la Faculté de Droit de Paris, M. Louis Le Für, présente, dans une étude remarquable, les observations suivantes :

« Si vraiment, comme le pensait Summer Maine, le contrat est l'aboutissement dernier de la civilisation, destiné à se substituer peu à peu au contrat légal, si la volonté compte seule, en droit public comme en droit privé, n'est-ce pas dans cette théorie de la nationalité reposant en définitive sur la volonté individuelle des citoyens qu'il faut chercher le fondement de l'Etat, de même que dans les pays démocratiques, la volonté individuelle apparaît déjà comme la base du droit public interne ?

Je ne le crois pas cependant ou du moins cette idée ne saurait être acceptée sans de fortes réserves. Comme la théorie autoritaire allemande, la théorie des nationalités ne s'attache qu'à une des faces de la question ; elle est donc incomplète, par là même partiellement inexacte et, chose curieuse, elle mène parfois aux mêmes résultats que la théorie opposée. Si, logiquement appliquée, elle aboutit à l'anarchie, en fait, par une déviation fréquente et facilement explicable, elle a souvent pour conséquence un impérialisme nationalitaire tout aussi dangereux que l'impérialisme racique de droit divin » (8).

(8) V. Louis Le Für, *Races, Nationalités, Etats*, p. 67.

Ayant ainsi dégagé l'idée de nation, chose indispensable pour qui veut définir la minorité, celle-ci ne pouvant exister que par l'idée de la lutte que soutiennent deux nations différentes, nous nous demanderons dans quelles situations la nation peut se trouver vis-à-vis d'un Etat. Et, tout d'abord, qu'est-ce que l'Etat ?

« L'Etat », dit Fiore, « est un organisme politique formé par une réunion d'hommes établis d'une façon permanente sur un territoire déterminé, avec un gouvernement autonome et des moyens suffisants pour assurer l'ordre et administrer la justice à l'intérieur et pour prendre la responsabilité de ses propres actes dans ses relations avec les autres Etats » (9).

Cela étant, la nation coïncide-t-elle avec les frontières de l'Etat ? Nous résumerons brièvement, d'après M. Sibert, les cinq situations dans lesquelles ils peuvent se trouver l'une vis-à-vis de l'autre (10).

A) La situation normale et la plus fréquente : La nation coïncide avec les limites de l'Etat, avec ses frontières politiques. Par exemple, la nation italienne, la nation française, coïncident avec l'Etat italien, avec l'Etat français.

B) Le groupement national, plus expansif que l'Etat lui-même, déborde en dehors dans un ou plusieurs Etats. Ses membres vivent alors dans des conditions plus ou moins favorables sous une ou plusieurs souverainetés étrangères.

(9) V. Pascal Fiore, *Nouveau droit international public*, 2^e édit. p. 255.

(10) V. Sibert, *op. cit.* Leçon du 21 Décembre 1926.

C) Une série de groupements nationaux, pareils les uns aux autres et provenant d'un groupement originaire forment des organes politiques qui constituent des Etats indépendants. Ainsi, avant 1870, le groupement italien était éparpillé entre plusieurs Etats (Sardaigne, Grand-Duché de Toscane, duché de Modène, Etats romains, etc...). A leurs côtés, d'autres territoires italiens subissaient la souveraineté de l'Autriche (Venise, Lombardie). Même phénomène en Allemagne.

D) La nation vivant en un groupe compact, se développe dans les limites et sous la souveraineté d'un Etat constitué en majeure partie par un autre groupe national qui est le groupe dominant. En ce cas, elle n'empêche pas l'Etat ; elle est dans l'Etat qui, vis-à-vis d'elle, peut user soit de l'assujettissement complet, soit d'un régime plus ou moins complet d'autonomie ou de simple décentralisation (Irlande, Catalogne, Slovaquie).

E) Il se peut — et c'est la situation théoriquement la plus dure pour la nation — que la nation qui ne subsiste plus qu'à la condition de résidu sur le territoire où s'élevait jadis un Etat constitué par elle, soit dispersée à travers le monde et que ses représentants soient les ressortissants de tous les Etats (Juifs, Arméniens).

Quelles sont, au point de vue de notre sujet, les situations les plus intéressantes ? La seconde, et surtout la quatrième et la cinquième. C'est là qu'on voit se dessiner la « minorité nationale », conséquence naturelle de l'idée de nation vivant sous une souveraineté étrangère.

CHAPITRE IV

LE CONCEPT DE LA MINORITE NATIONALE

Qu'est-ce qu'une minorité? Fouques-Duparc appelle minorité « les groupes d'individus qui sont sujets de l'Etat au même titre que la généralité des sujets et qui, cependant, ne sont pas ou ne peuvent être assimilés à eux sur tous les points » (1). Que faut-il penser de cette définition ? Il ne nous semble pas que tous les groupements minoritaires soient sujets de l'Etat au même titre que la généralité des sujets. Il se peut fort bien qu'une minorité jouisse d'un régime d'autonomie conçu de façon à ce que l'Etat n'ait à se mêler en rien de ses finances, de son enseignement ou de ses églises. Il nous suffit de citer l'exemple de la nation Ruthène qui jouit de la plus large autonomie au sein de l'Etat Tchéco-Slovaque, autonomie prévue par les articles 10, 11, 12 et 13 du traité de minorité imposé à la Tchéco-Slovaquie. De même, conformément à l'article 11 du traité signé par la Roumanie, il est accordé l'autonomie locale en matière religieuse et scolaire aux Szecklers et aux Saxons de Transylvanie. On ne peut, par conséquent, considérer ces minorités dont l'Etat ne s'occupe pour ainsi dire pas, comme étant ses sujets à l'égal de la majorité des citoyens. Que la cause en soit dans les coutumes ou dans

(1) V. Fouques Duparc, *op. cit.* p. 17.

les traités, du moment qu'il y a traitement différentiel en ce qui concerne les citoyens d'un Etat, on ne peut plus dire qu'il y a égalité. Il est à remarquer que ce qui fait varier encore davantage le degré de sujétion est le système du traitement préférentiel constitué en faveur de telle minorité et non pas de telle autre. Par exemple, à part les Saxons et les Szecklers, il y a encore des Allemands et des Hongrois en Transylvanie et pourtant, ils ne jouissent pas tous du même régime.

Une autre définition nous est donnée par M. Jean Lucien Brun (2) « Le terme de minorité ne doit pas être pris en un sens absolu et mathématique. Dans le langage moderne, il suppose des groupes séparés de la nation gouvernante par une dissemblance de langue, de religion ou par d'autres facteurs agissant ensemble ou isolément, tels que la race, le souvenir d'anciennes luttes communes, ou la contradiction d'intérêts présents. Ainsi, parmi les éléments possibles du concept minorités, doivent rentrer tous ceux que nous avons rencontrés dans l'étude de la nation : communauté du passé ou des intérêts actuels, etc... La résistance à l'assimilation, caractéristique de la minorité, n'est en effet que la première manifestation du vouloir-vivre collectif, caractéristique de l'être national ». Tout le mérite de cette définition réside dans le fait qu'elle englobe toutes les caractéristiques d'une minorité, en insistant en même temps sur la séparation manifestée entre la nation et l'Etat sur le terrain de l'assimilation.

D'autre part, on a prétendu que « la minorité était une nationalité dépourvue de souveraineté (3).

(2) V. Jean-Lucien Brun, Le problème des minorités devant le droit international, p. 93.

(3) V. Budistéanu, La condition juridique des minorités ethniques selon les derniers Traités de paix, p. 6.

Si l'idée en soi nous paraît juste, nous croyons que les termes ne sont pas à leur place ou tout au moins mal choisis.

Tout d'abord, que faut-il entendre par nationalité ? Si ce terme est pris dans le sens de « nation », il ne peut nullement être question de souveraineté, une nation n'ayant jamais jusqu'ici possédé cet attribut exclusif de l'Etat qui est la souveraineté, n'étant pas sujet du droit international en tant que collectivité. Monsieur le Professeur Ruyssen s'exprime catégoriquement à cet égard : « A la différence des Etats, les nationalités ne sont pas souveraines. C'est dire qu'elles n'ont pas de titre juridique ; elles sont à la rigueur dépourvues de droits. Sans Etat, écrit brutalement Blundschli, pas de nationalité » (4).

Si, au contraire, il faut donner au terme nationalité le sens qu'on lui donne généralement, s'il faut la considérer comme un ensemble de règles juridiques créant des liens entre un Etat et ses ressortissants, alors la définition est tout à fait inapplicable. En effet, tous les sujets d'un Etat, quel que soit le groupe ethnique auquel ils appartiennent, participent à la souveraineté de cet Etat. On ne peut, par conséquent, soutenir qu'ils ne jouissent pas de souveraineté.

Mais l'objection la plus grande et la plus sérieuse qu'on puisse faire à M. Budisteanu, c'est qu'avec sa définition, on tend de façon regrettable, à confondre deux notions essentiellement différentes l'une de l'autre : la « minorité » et la « colonie ». Nous estimons qu'elle s'applique beaucoup mieux à une colonie qu'à une minorité au sens moderne du mot, les colonies étant

(4) V. Th. Ruyssen, op. cit. p. 84.

habitées par des individus différant de ceux du groupe dominant, par la race et la langue, ne jouissant ni d'une souveraineté propre, « soumis » à la souveraineté de l'Etat dominant, mais ne pouvant y participer, n'étant pas juridiquement parlant, des nationaux de l'Etat.

Nous avons dit plus haut que l'idée nous paraissant juste, le terme de souveraineté ne nous semblait pas devoir s'appliquer dans ce cas. Mais par quoi le remplacer? Nous reviendrons là-dessus tout à l'heure.

On sait que c'est dans les Traités qu'il faut rechercher les origines du droit des minorités. Malheureusement, là non plus, nous ne trouvons aucune définition satisfaisante. Si nous examinons un traité de minorités (contenant tous les mêmes clauses ou presque, nous avons choisi le traité polonais), nous voyons qu'il ne parle pas de minorité nationale en offrant une définition mais simplement de « ressortissants polonais de langue autre que le polonais » (5), de « ressortissants polonais appartenant à des minorités ethniques de religion ou de langue (6) ou encore : « dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue » (7). L'article 93 du Traité de Versailles s'exprime de la même manière : « pour protéger en Pologne les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion » (8). Les traités ont procédé aussi d'une autre façon : ils ont désigné chaque minorité nominalement

(5) Art. 7 et 8 du Traité des minorités, signé le 28 Juin 1919 entre les P.P.A.A. et la Pologne.

(6) Art. 8 et 9 idem. ,

(7) Idem, art. 12.

(8) Comparer art. 67 Saint-Germain-en-Laye, art. 58 traité de Trianon, art. 54 traité de Neuilly, etc...

Par exemple le traité signé le 10 septembre 1919 entre les P.P.A.A. et le royaume Serbe-Croate-Slovène, dit dans l'art. 10 : « le Royaume des Serbes-Croates-Slovènes s'engage à accorder aux musulmans..... ». Même observation dans le traité en date du 9 Décembre 1919 entre les P.P.A.A. et la Roumanie. Art. 7 : « La Roumanie s'engage à reconnaître comme citoyens roumains sans leur demander aucune formalité, les Juifs..... » Art. 11 : « La Roumanie s'engage à accorder aux communautés des Saxons et des Szecklers..... »

Dans le traité du 10 Septembre 1919 entre les P.P.A.A. et la Tchéco-Slovaquie, la minorité Ruthène est désignée dans les articles 10, 11, 12 et 13.

Il est profondément regrettable que les traités aient omis d'expliquer ce qu'ils entendaient par « minorités ». Il est encore plus regrettable, que depuis 10 ans, la Cour Permanente de Justice Internationale, par exemple, n'ait pas émis un avis consultatif sur la question. C'est à croire que vraiment les grandes puissances ont peur de découvrir, ce terme une fois déterminé, que sur leur propre territoire, il y aurait lieu d'appliquer un régime minoritaire. Et cela ne correspond en rien à l'idée que nous nous faisons de la justice, et encore moins à l'idée de l'égalité entre les Etats.

Nous ne pouvons pas passer sous silence le passage suivant, extrait du rapport que fit M. de Mello-Franco au Conseil de la Société des Nations le 4 Décembre 1925, sur la résolution votée par l'assemblée le 22 Septembre de la même année (9).

(9) V. Journal Officiel de la S.d.N. 1926, p. 138.

« La seule co-existence de groupements humains formant des entités collectives ethniquement différentes dans le territoire et sous la juridiction d'un Etat ne suffit pas pour que l'on soit obligé de reconnaître l'existence dans cet Etat, aux côtés de la majorité de sa population, d'une minorité ayant besoin de la protection confiée à la Société des Nations.

Pour qu'il existe une minorité dans le sens des traités actuels, il faut qu'elle soit le produit de luttes remontant à des siècles ou même moins lointaines entre certaines nationalités, et du passage de certains territoires d'une souveraineté sous une autre à travers des phases historiques successives. Une minorité, telle que l'envisage les traités qui en assurent la protection, n'est pas seulement un groupement ethnique incrusté dans le corps d'un Etat dont la majorité forme une collectivité ethnique différente. Il est encore un attribut psychologique, social et historique, constituant, peut être, pour la définition qu'il faut chercher, la caractéristique différentielle par excellence. »

Que se dégage-t-il et que devons nous retenir de ce que nous avons vu jusqu'à présent?

Quatre faits essentiels caractérisent selon nous une minorité :

1°) La différence de race, de langue, de religion et surtout le sentiment qu'ont certaines collectivités de former un groupe se différenciant de la majorité de la population.

2°) La résistance faite aux tentatives d'assimilation de l'Etat.

3°) La permanence de la présence de ce groupe minoritaire sur le territoire sur lequel il est établi.

4°) Le manque de droits internationaux.

Nous basant sur ces principes, nous proposons la définition suivante :

On entend par minorité une collectivité d'individus résidant de façon permanente sur le territoire d'un Etat et qui, quoique sujets de cet Etat, se différencient par la race, la langue, la religion, ou un traitement différentiel de la majorité de la population, opposant une vive résistance à l'assimilation, sans jouir en tant que collectivité de droits internationaux, mais participant à la souveraineté de l'Etat dont ils sont les ressortissants. Avec cette définition, nous estimons, d'une part, englober toutes les caractéristiques d'une minorité; d'autre part, nous croyons éviter de tomber dans certaines erreurs.

Ainsi, nous disons « résidant de façon permanente sur le territoire d'un Etat » pour marquer notre opposition à certaines tendances chères aux milieux allemands, tendance qui considère comme minorité même des travailleurs étrangers saisonniers et poursuivant, par cela, des fins politiques. A ce compte là, l'Italie pourrait prétendre qu'on établisse en France un régime spécial pour les milliers de travailleurs Italiens qui traversent les Alpes chaque année. On ne peut être moins objectif. D'ailleurs c'est un système employé actuellement par la Russie : sous l'aspect lamentable et inoffensif de « réfugiés », des dizaines de milliers d'individus submergent la Bessarabie et les provinces voisines de la frontière polonaise, essayant par cela de changer le caractère ethnique de ces régions.

Par le terme « traitement différenciel », nous visons soit une persécution systématique de la part de l'Etat, ce qui, de tous temps, a caractérisé une minorité, soit un traitement préférentiel, ainsi que l'ont établi les traités pour certaines minorités (10).

C'est par le terme « manque de droits internationaux » que nous avons remplacé l'absence de souveraineté dont parle M. Budisteanu, expression, qui, nous avons dit pourquoi, nous paraît impropre. En plus, de cette façon, nous pouvons englober ou exclure bien d'autres droits sur la possession desquels par une minorité, la définition précédente laissait planer un doute (11).

Par exemple, une minorité peut-elle ester en justice? Peut-elle envoyer des représentants officiels à une conférence internationale? Evidemment non.

Les questions de nationalité et de minorité ainsi élucidées, nous essayerons de synthétiser dans la prochaine partie, l'œuvre des traités de la Société des Nations, ainsi que la procédure suivie en matière de droit des minorités.

(10) A ce propos, nous ferons remarquer que le traitement préférentiel n'est pas une innovation ; déjà en 1906, l'Autriche avait créé en Moravie des « Curies » électorales spéciales pour les minorités aboutissant ainsi à l'autonomie politique.

(11) Un auteur allemand, M. Wolzendorff, nous dit que : « Les nations sont des manifestations de la vie sociale, qui peuvent et doivent être constatées objectivement. Malgré toute l'importance qu'il faut attribuer à la conscience nationale, la création des nationalités ne saurait devenir un sport. La constatation de l'existence d'une nationalité appartient à l'Etat, mais seulement tant qu'il n'existe pas un organe officiel international qui pourrait assumer cette tâche ». La conclusion s'impose ; puisque cet organe international existe en la personne de la S.d.N. pourquoi ne pas procéder à un enregistrement des minorités ? Cette opération faite nominale et sur des bases sérieuses, enlèverait un argument décisif aux Etats qui s'opposent à la signature d'une Convention générale et consistant dans la crainte que montraient ces Etats de voir surgir des minorités là où on ne les soupçonnait même pas. C'est d'ailleurs la conclusion de M. Mandelstam, dans le rapport fait à l'Institut de Droit International en 1925, p. 26.

TROISIEME PARTIE

Les Traités de Minorités

Quelles sont les sources desquelles découle le fondement du droit des minorités? Ce sont les traités de paix, les traités de minorités, les déclarations unilatérales des Etats, acceptées par la Société des Nations et les conventions particulières entre Etats. Les traités de paix ont prévu la signature de traités ultérieurs assurant la protection des minorités. Quant aux traités de minorités proprement dits, ils ont proclamé l'égalité de tous les citoyens devant la loi et ont établi dans quels cas cette égalité devait s'appliquer en matière religieuse, scolaire et politique. Avant de nous livrer à l'analyse des clauses principales qui s'y trouvent, nous donnerons la nomenclature des traités et conventions qui ont trait à la protection des minorités :

A) Ce sont d'abord les traités de paix, à savoir :

1°) Le traité de Versailles, 28 Juin 1919, art. 86 et 93 entre les P.P.A.A. et l'Allemagne.

2°) Le Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 Septembre 1919, entre les P.P.A.A. et l'Autriche dans les art. 62-69.

3°) Le Traité de Neuilly du 27 Novembre 1919, entre les P.P.A.A. et la Bulgarie, dans les art. 49-57.

4°) Le Traité de Trianon du 4 Juin 1920, entre les P.P.A.A. et la Hongrie, dans les art. 54-60.

5°) Le Traité de Lausanne, du 24 Juillet 1923 entre les P.P.A.A. et la Turquie, dans les art. 37-45.

B) Viennent ensuite les traités de minorités :

1°) Le traité de Versailles, du 28 Juin 1919, entre les P.P.A.A. et la Pologne.

2°) Le Traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 Septembre 1919, entre les P.P.A.A. et la Tchéco-Slovaquie.

3°) Le Traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 Septembre 1919, entre les P.P.A.A. et la Yougo-Slavie.

4°) Le Traité de Paris du 9 Décembre 1919 entre les P.P.A.A. et la Roumanie, (l'art. 3 du traité du 28 Octobre 1920 par lequel est reconnu le rattachement de la Bessarabie à la Roumanie prévoit l'extension à ce nouveau territoire des clauses stipulées dans le Traité de Paris).

5°) Le Traité de Sèvres, du 10 Août 1920, entre les P.P.A.A. et la Grèce.

6°) Le Traité du 10 Août 1920, entre P.P.A.A. et l'Arménie.

C) Déclarations unilatérales des États :

1°) Déclaration Finlandaise faite à la Société des Nations les 16 et 28 Juin 1921.

2°) Déclaration Albanaise faite à la Société des Nations le 2 Octobre 1921.

3°) Déclaration Lithuanienne faite à la Société des Nations le 12 Mai 1922.

4°) Déclaration Esthonienne faite à la Société des Nations le 28 Août 1923.

5°) Déclaration Lettone, faite à la Société des Nations le 7 Juillet 1923.

D) Conventions ou Traités entre Etats :

1°) La Convention de Brünn, du 7 Juin 1920, entre l'Autriche et la Tchéco-Slovaquie, complétée par le traité de Karlovy-Vary du 23 Août 1920.

2°) La convention entre l'Etat libre de Dantzig et la Pologne, du 9 Novembre 1920.

3°) Le Traité de Rapallo, du 12 Novembre 1920 entre l'Italie et la Yougo-Slavie (1).

4°) Convention du 29 Novembre 1920 entre la Pologne et la Tchéco-Slovaquie.

5°) Convention du 24 Octobre 1921 entre l'Etat libre de Dantzig et la Pologne.

6°) Traité de Riga entre l'U.R.S.S. et la Pologne, du 11 Octobre 1920.

7°) Traité de Dorpat entre l'U.R.S.S. et la Finlande du 4 Octobre 1920.

8°) Convention du 15 Mai 1922 entre l'Allemagne et la Pologne.

(1) L'art. 7 prévoit des stipulations en faveur de la langue et de la religion des Italiens ressortissants Yougo-Slaves, sans mentionner de réciprocité.

9°) Convention pour le territoire de Memel, du 8 Mai 1924.

10°) Traité du 23 Avril 1925 entre la Pologne et la Tchéco-Slovaquie.

Ajoutons à cela la recommandation du Conseil de la Société des Nations du 12 Octobre 1921, prévoyant que pour le maintien de la vie économique en Haute Silésie ainsi qu'en vertu de l'égalité, le gouvernement allemand sera tenu à accepter, au moins pour la période transitoire de 15 ans, des stipulations correspondant aux articles 1, 2, 7, 8, 9 (alinéas I et II), 10, 11 et 12 du Traité de minorités polonaises. C'est cette recommandation qui donna lieu à la signature de la convention de Genève du 15 Mai 1922.

CHAPITRE V

ORIGINE ET LEGITIMITÉ DES TRAITÉS

Quelle est l'origine de ces traités de minorités? Sont-ils compatibles avec la souveraineté de l'Etat et est-il permis d'imposer à un Etat civilisé des règles de conduite vis-à-vis de ses propres sujets?

Au moment de la Conférence de la Paix, sous la grande pression exercée par les Juifs d'Amérique, on envoya devant une Commission l'étude des quelques clauses qui devaient assurer la protection des Juifs en Pologne. D'autre part, nous savons que le Président Wilson avait inscrit, dans le Projet du Pacte de la Société des Nations, un article, par lequel, les Etats s'engageaient à assurer un traitement égal à la minorité et à la majorité. Malheureusement, il ne subsista rien de cet article dans le projet définitif. Et alors, on eut l'idée d'appliquer ces clauses, non seulement à la Pologne, mais d'abord aussi, à la Tchéco-Slovaquie, ensuite à la Roumanie, à la Yougo-Slavie.

Se basant sur l'absence de clause de ce genre dans le Pacte, M. Bratianu, représentant de la Roumanie, parlant au nom des Etats menacés d'un traité de minorités, demanda quelles étaient les raisons de l'absence de cette clause et pourquoi les puissances voulaient introduire chez autrui ce qu'elles n'admettaient et ne toléraient pas chez elles.

Le président Wilson lui répondit que les puissances, prenant sous leur responsabilité les nouvelles frontières et l'état des choses ainsi créé, voulaient éliminer le facteur de nouvelles guerres en demandant des garanties aux Etats susceptibles d'être des fauteurs de trouble : « c'est sur les grandes puissances qu'a principalement pesé le fardeau de la guerre et sans leur action, leur action militaire, nous ne serions pas ici pour régler ces questions. Nous ne devons donc pas nous dissimuler que, en dernière analyse, c'est la force militaire et navale des grandes puissances, qui constituera la garantie finale de la paix du monde.

Dans ces conditions est-il déraisonnable et injuste que les grandes puissances disent, non pas comme des dictateurs, mais comme des amis, à leurs associés : nous ne pouvons nous charger de garantir des règlements territoriaux que nous ne croyons pas légitimes et nous ne pouvons accepter de laisser subsister des éléments de trouble qui, à notre avis, compromettront la paix du monde... » et plus loin « Si les grandes puissances doivent véritablement garantir la paix du monde, est-il injuste qu'elles s'assurent que la garantie appropriée et nécessaire a été fournie (1).

Mais la base de toute argumentation des puissances se retrouve dans la lettre que M. Clémenceau envoya à M. Paderewski, Président de la République Polonaise :

« En premier lieu, je relève que ce traité n'inaugure pas une procédure nouvelle. Depuis longtemps, il est d'usage, d'après le droit public européen que, lorsqu'un

(1) V. Temperley, *History of the Conference of Paris*, vol. 5, p. 130 comparer avec *Hunter Miller Diary of the Conference of Paris*, vol. 13, séance des 28 et 31 mai 1919.

nouvel Etat est créé ou lorsqu'un ancien Etat s'incorpore des territoires importants, la reconnaissance formelle de la situation nouvelle par les grande puissances comporte, en même temps, la demande par ces Etats au Gouvernement ainsi reconnu, de s'engager à pratiquer certains principes de gouvernement déterminés, et cela sous la forme d'un accord revêtant un caractère international...»

.... « Sans doute, le traité soumis à la signature de la Pologne diffère dans sa forme des conventions antérieures traitant des questions similaires. Ce changement de forme est une conséquence nécessaire et constitue une partie essentielle du nouveau système des relations internationales inauguré maintenant par l'établissement de la Ligue des Nations.

« Sous l'empire des anciens errements, la garantie d'exécution pour des prescriptions de cet ordre reposait sur les grandes puissances. L'expérience a montré que cela était en pratique inopérant et qu'on pouvait reprocher au système de conférer aux grandes puissances, soit individuellement, soit en groupe, un droit d'intervention dans la constitution intérieure des Etats en question, intervention qui pourrait se produire en vue de fins purement politiques. Dans le nouveau système, la garantie appartient à la Ligue des Nations ».

.... « Vous ne manquerez certainement pas de remarquer aussi qu'une garantie a été insérée dans le traité par laquelle les contestations s'élevant au sujet des garanties en question devront être portées devant le Tribunal de la Ligue des Nations. Par là, les différends qui surgiront, échapperont au domaine politique et passeront à la compétence d'une Cour de Justice. Ainsi sera

facilitée une décision impartiale tandis qu'en même temps, tout danger d'intervention politique des puissances dans les affaires intérieures de la Pologne sera évité ». (2).

Il nous semble que ce raisonnement des puissances est inexact et fallacieux. En effet, le Président Wilson semble vouloir dire que les puissances proposent un marché aux Etats auxquels elles imposent les traités de minorités, quand il parle de la légitimité des règlements territoriaux.

En second lieu, ce système n'est pas employé depuis longtemps comme on l'a dit. Sa première application ne date guère que du Traité de Berlin. Et encore, on n'imposait ce « modus » qu'à des Etats qui, ayant été privés pendant longtemps de leur indépendance, ayant vu leur culture, leur église et leur sentiment national systématiquement étouffés, auraient été excusables de profiter au début de la liberté qu'ils avaient — au prix de combien de sacrifices — enfin conquise. On ne peut pas comparer la situation de l'Europe au moment du Congrès de Berlin à la situation du moment de la Conférence de Paris. De nos jours, quand la civilisation est à son point culminant, comment peut-on encore faire signer à des Etats des traités reconnaissant le droit à la vie et à la liberté de leurs ressortissants, du moment que ces droits sont inhérents à l'existence humaine, qu'ils sont proclamés dans la constitution de presque tous les pays et que la moralité internationale est à un tel degré de développement que pas un Etat n'oserait y attenter, tellement il craindrait de s'attirer les conséquences d'un opprobre universel.

(2) V. Procès-verbal de la 3^e séance de la 2^e session du Conseil de la S.d.N. du 12 février 1920, p. 57.

Que ce raisonnement soit valable, passe encore pour la Pologne et la Tchéco-Slovaquie, Etats nouveaux, mais la Roumanie, la Yougo-Slavie, la Grèce et d'un autre côté, la Bulgarie, l'Autriche et la Hongrie, qui se sont tout au contraire amoindries ? En ce qui concerne les deux premiers Etats, où donc les puissances ont-elles été trouver la règle qu'à la suite d'une guerre victorieuse, un Etat doit se voir imposer une limitation de sa souveraineté ? Et quels sont donc les accroissements importants territoriaux de la Grèce ou de l'Arménie ?

A quoi se résumait le droit d'intervention que « les anciens errements » accordaient aux grandes puissances ? Une puissance se bornait à demander des renseignements à l'Etat intéressé ou à attirer amicalement son attention sur certains faits, à la suite de quoi les choses étaient soumises à un arbitrage international (3). Que se passe-t-il aujourd'hui ? On sait que l'article final des traités de minorité, alinéa II, déclare que tout membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations ». D'autre part, l'alinéa II de l'art. 11 du Pacte de la Société des Nations prévoit que « tout membre de la Société a le droit d'attirer d'une façon amicale, l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur n'importe quel événement de nature à troubler les relations internationales » (4).

Forts de ces textes, les Etats dont les minorités actuelles étaient les nationaux, sous n'importe quel pré-

(3) Le plus souvent, les intérêts politiques des puissances entrant en jeu, c'était à un congrès ou à une conférence que revenait le soin de régler la question, les puissances ne pouvant laisser l'une d'elles acquérir trop d'avantages et détruire ainsi l'équilibre européen.

(4) Nous réservons pour la partie traitant spécialement de la procédure, les modifications apportées à la suite du rapport Tittoni.

texte, bon ou mauvais, arrivent à s'immiscer dans les affaires intérieures des nouveaux Etats. Quel est le but de cette immixtion ? Prétendant prouver au monde que leurs frères sont persécutés, entretenir entre l'Etat et la minorité un état d'esprit d'hostilité perpétuelle. Quel en est le résultat ? Arbitrage ou avis consultatif de la Cour Permanente.

Du moment qu'avec ce nouveau système, le résultat est le même, du moment que non seulement la procédure n'est pas changée, mais qu'on est arrivé à ce résultat bizarre : l'existence d'un texte international reconnaissant le droit d'un Etat de s'occuper de la politique intérieure du voisin ; du moment qu'en créant une procédure, on a laissé la porte ouverte à toutes les chicanes, à toutes les rétractions, à toutes les affirmations de mauvaise foi, qui sont possibles partout où il existe une procédure, n'aurait-on pas beaucoup mieux fait de laisser aux choses leur cours naturel, de laisser se calmer les esprits encore surchauffés par la guerre ?

A notre humble avis, c'est là ce qu'on aurait dû faire. Si tous les Etats étaient loyaux et si les vaincus d'hier s'occupaient aussi d'autre chose que de la préparation de la revanche de demain, on pourrait plus facilement arriver à une entente.

Et pourquoi, du moment que la garantie appartient à la Ligue des Nations, que les différends qui surgiront « échapperont au domaine politique pour passer à la compétence d'une Cour de justice », pourquoi ne pas insérer une clause de ce genre dans le pacte ? Pourquoi tous les Etats ne signeraient-ils pas un engagement international pour la protection des minorités ? Du moment que cette question est sortie du domaine de la po-

litique ? Les grandes puissances étaient trop désireuses de garder leur souveraineté et leur indépendance complète. Aujourd'hui, on assiste à ce spectacle inouï et sans précédent dans l'histoire du droit international : d'un côté, des Etats normaux, jouissant de tous leurs droits ; d'un autre côté, des Etats non moins normaux, théoriquement, mais pratiquement ayant une souveraineté limitée. Et cela est si vrai que l'Italie, pour laquelle le raisonnement de plus haut était tout aussi valable, non seulement ne s'est pas vu obligée de signer un traité de minorités, chose qu'elle n'aurait jamais acceptée, mais a même pu se permettre le luxe de prévoir dans le traité de Rapallo un traitement exceptionnel pour les Italiens ressortissants Serbes, sans titre de réciprocité (5).

On a foulé aux pieds le principe de l'égalité des Etats. On a méconnu le principe non moins essentiel de leur souveraineté et on a donné les moyens au voisin malveillant de troubler, quand cela lui plaît et aussi souvent que cela lui plaît, l'harmonie internationale.

(5) V. traité de Rapallo du 12 novembre 1920, art. 7, al. II : « Le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes convient que les Italiens ressortissants jusqu'au 3 novembre 1928 du territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, territoire reconnu, en vertu des traités de paix avec l'Autriche et la Hongrie et en vertu du présent traité, comme faisant partie du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, auront le droit d'opter pour la nationalité italienne pendant l'année qui suivra la mise en vigueur du présent traité ; ils seront également exemptés de l'obligation de transférer leur domicile hors du territoire du royaume susdit. Ils conserveront le libre usage de leur langue et le libre exercice de leur culte avec toutes les facultés inhérentes à cette faculté ».

CHAPITRE VI

Analyse des principales clauses figurant dans les Traités de minorités

Nous avons dit que tous les traités de minorités contenaient des clauses essentielles similaires. Par conséquent, nous n'en analyserons qu'un, nous bornant à indiquer au fur et à mesure les différences, en ce qui concerne les articles spéciaux à chacun d'eux. Nous avons choisi le traité du 9 décembre 1919, signé à Paris, entre les P.P.A.A. et la Roumanie (1).

(1) *Voici le texte complet du Traité :*

Article premier

La Roumanie s'engage à ce que les stipulations contenues dans les articles 2 à 8 du présent chapitre soient reconnues comme lois fondamentales, à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne soit en contradiction ou en opposition avec ces stipulations, et à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne prévalent contre elles.

Article 2

Le Gouvernement roumain s'engage à accorder à tous les habitants pleine et entière protection de leur vie, de leur liberté, sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion. Tous les habitants de la Roumanie auront droit au libre exercice tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Article 3

Sous réserve des traités ci-dessous mentionnés, la Roumanie reconnaît comme ressortissants roumains de plein droit et sans aucune formalité, toute personne domiciliée à la date de la mise en

vigueur du présent traité, sur tout le territoire faisant partie de la Roumanie, y compris les territoires à elle transférés par les traités de paix avec l'Autriche et avec la Hongrie ou les territoires qui pourront lui être ultérieurement transférés, à moins qu'à cette date la dite personne puisse se prévaloir d'une nationalité autre que la nationalité autrichienne ou hongroise. ,

Toutefois les ressortissants autrichiens ou hongrois âgés de plus de dix-huit ans, auront la faculté, sous les conditions prévues par les dits traités, d'opter pour toute autre nationalité qui leur serait ouverte. L'option du mari entraînera celle de la femme et l'option des parents entraînera celle des enfants âgés de moins de dix-huit ans. Les personnes ayant exercé le droit d'option ci-dessus devront, dans les douze mois qui suivront, transporter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel elles auront opté. Elles seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire roumain. Elles pourront emporter leurs biens meubles de toute nature. Il ne leur sera imposé, de ce chef, aucun droit de sortie.

Article 4

La Roumanie reconnaît comme ressortissants roumains, de plein droit et sans aucune formalité, les personnes de nationalité autrichienne ou hongroise qui sont nées sur les territoires transférés à la Roumanie par les traités de paix avec l'Autriche et la Hongrie, ou qui pourront lui être ultérieurement transférés, de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de mise en vigueur du présent traité elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées.

Toutefois, dans les deux ans qui suivront la mise en vigueur du présent traité, ces personnes pourront déclarer devant les autorités roumaines compétentes dans le pays de leur résidence, qu'elles renoncent à la nationalité roumaine et elles cesseront alors d'être regardées comme ressortissants roumains, à cet égard, la déclaration du mari sera réputée valoir pour la femme et celle des parents sera réputée valoir pour les enfants de moins de dix huit ans

Article 5

La Roumanie s'engage à n'apporter aucune entrave à l'exercice du droit d'option, prévu par les traités conclus ou à conclure par les puissances alliées et associées, avec l'Autriche ou avec la Hongrie, et permettant aux intéressés d'acquérir ou non la nationalité roumaine.

Article 6

La nationalité roumaine sera acquise de plein droit, par le seul fait de la naissance sur le territoire roumain à toute personne ne pouvant se prévaloir d'une autre nationalité de naissance.

Article 7

La Roumanie s'engage à reconnaître comme ressortissants roumains, de plein droit et sans aucune formalité, les Juifs habitant dans le territoire de la Roumanie et ne pouvant se prévaloir d'aucune autre nationalité.

Article 8

Tous les ressortissants roumains seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques sans distinction de race, de langage ou de religion. La différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant roumain en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries.

Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage par tout ressortissant roumain d'une langue quelconque, soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse, ou de publication de toute nature, soit dans les réunions publiques.

Nonobstant l'établissement par le gouvernement roumain d'une langue officielle, des facilités raisonnables seront données aux ressortissants roumains de langue autre que le roumain, pour l'usage de leur langue soit oralement, soit par écrit devant les tribunaux.

Article 9

Les ressortissants roumains appartenant à des minorités ethniques de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants roumains. Ils auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion.

Article 10

En matière d'enseignement public, le gouvernement roumain accordera dans les villes et districts où réside une population considérable de ressortissants roumains, de langue autre que la langue roumaine, des facilités appropriées, pour assurer que, dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée dans leur propre langue aux enfants de ces ressortissants roumains. Cette stipulation n'empêchera pas le gouvernement roumain de rendre obligatoire l'enseignement de la langue roumaine dans les dites écoles.

Dans les villes et districts où réside une population considérable de ressortissants roumains appartenant à des minorités ethniques,

ques de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes, qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion, de charité.

Article 11

La Roumanie agréée d'accorder, sous le contrôle de l'Etat Roumain, aux communautés des Szecklers et des Saxons de Transylvanie, l'autonomie locale, en ce qui concerne les questions religieuses et scolaires.

Article 12

La Roumanie agréée que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. Les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon, s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification des dits articles, qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil de la Société des Nations.

La Roumanie agréée que, tout membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance.

La Roumanie agréée, en outre, qu'en cas de divergence d'opinion sur les questions de droit ou de paix concernant ces articles, entre les gouvernements roumains et l'une quelconque des P.P.A.A. ou toute autre puissance membre du Conseil de la S.D.N. cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international, selon les termes de l'art. 14 du pacte de la Société des Nations.

La Roumanie agréée que tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour Permanente de Justice Internationale. La décision de la Cour Permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'art. 13 du pacte.

Nous ne nous occuperons pas dans notre analyse des articles 4, 5 et 6, qui ne traitent que quelques cas spéciaux, savoir : les articles 4 et 5, des modes d'acquisition de la nationalité roumaine, l'article 6 faisant une application du « jus soli ».

I. — Dans l'article premier, il est prévu que les stipulations des huit articles suivants du traité seraient considérées comme lois fondamentales de l'Etat. C'est le moyen imaginé par les puissances pour empêcher toute modification ou toute suppression du régime ainsi établi par les lois particulières de chaque Etat.

En prenant à la lettre le contenu de l'article premier, nous ne voyons guère là un empêchement pour ceux d'entre les Etats qui voudraient éluder les prescriptions du traité, car même les constitutions peuvent être modifiées. Aussi, l'intention et l'esprit du Traité sont tout différents : on a voulu les considérer comme une vraie charte internationale et faire de ces quelques accords la base d'une législation internationale s'étendant de plus en plus dans tous les domaines. Ce sont des constitutions, oui, mais des constitutions appartenant au droit des gens et, comme telles, ne pouvant être modifiées et supprimées que par l'organe compétent, dans l'espèce le Conseil de la Société des Nations, dont la compétence en la matière ressort clairement de l'article final des traités, que nous verrons plus loin (2).

D'autre part, même si ce n'était pas là le caractère qu'on avait voulu donner à ces clauses concernant les minorités, il existe un autre motif pour lequel un Etat ne saurait de par ses propres moyens, abolir ces prescrip-

(2) V. Mandelstam, rapport fait à l'Institut de Droit International, session de la Haye, 1925.

tions ; il existe, en effet, en droit international, un principe de la plus haute importance : c'est qu'en cas de conflit entre un traité et la loi intérieure d'un Etat, c'est le traité qui doit prévaloir. Conformément aux règles universellement admises, un Etat ne peut édicter des règles allant à l'encontre ou même éludant la lettre et l'esprit du traité.

Il est clair, par conséquent, que toute mesure législative ou réglementaire constituant une violation des engagements internationaux serait frappée d'une nullité absolue et serait inapplicable.

II. — Le contenu de l'article 2 se retrouve dans toutes les constitutions des Etats civilisés. Citons l'amendement XIV de la Constitution fédérale des Etats-Unis d'Amérique : « Aucun Etat ne privera, quelque personne que ce soit, de sa vie, sa liberté, sa propriété... ». Il est profondément regrettable que les massacres et déportations auxquels se livrait la Turquie avant et pendant la guerre (3) aient forcé les puissances à inscrire en tête d'engagements internationaux, l'obligation de respecter les droits inhérents à toute personne appartenant à une société civilisée. Il aurait été plus indiqué de faire une différence entre les Etats de bonne volonté et ceux dont les agissements continuent à inquiéter l'Europe. D'ailleurs, à quoi ont servi les stipulations du Traité de Lausanne en cette matière ?

La réponse nous est fournie par le rapport du Général Laidoner, à la suite de l'enquête dont l'avait chargé le Conseil sur les massacres des Arméniens.

(3) Du même : La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien.

« Les déclarations des réfugiés concordent d'une façon absolue et peuvent être résumées comme suit :

1. — Les soldats Turs, sous le commandement des officiers, occupèrent les villages et se firent, en premier lieu, remettre toutes les armes, ensuite ils imposèrent des amendes très fortes et exigèrent des femmes, puis ils pillèrent les maisons et firent subir aux habitants des violences atroces allant jusqu'au massacre ;

2. — Les départs eurent lieu en masse et les réfugiés furent conduits dans une région plus éloignée de la ligne provisoire. Pendant les déportations, plusieurs sont tombés malades et furent abandonnés sur place (4).

On ne peut, par conséquent, s'étonner de trouver en plein XX^e siècle une clause telle que la garantie de la vie stipulée dans l'article 2.

III — L'article 3 — ainsi que l'article 7 que nous analyserons en même temps, car ils poursuivent un but identique — concernent l'acquisition de la nationalité roumaine. Ce qui frappe immédiatement, c'est l'expression : « de plein droit et sans formalité ». Il semble que cela va de soi et qu'il n'était point nécessaire de le prévoir par un texte.

L'explication réside dans un motif d'ordre historique. On sait que la Roumanie réussit à tourner les dispositions des articles 43 et 44 du Traité de Berlin, concernant les Juifs domiciliés sur son territoire. En effet, elle modifia l'article 7 de la Constitution d'une manière qui semblait être conforme aux prévisions des articles plus haut cités. En fait, l'acquisition de la nationalité ne

(4) Louis le Fur, L'affaire de Mossoul, dans la Revue de droit international public, 1926, p. 210-245.

pouvait se faire que par naturalisation et celle-ci devait être précédée d'un stage de 10 ans dans le pays. On voit quels obstacles il s'agissait de franchir et il n'y a rien d'étonnant à ce que les Juifs aient préféré s'abstenir.

Quoiqu'il en soit, les puissances ayant fait leur profit de l'expérience voulurent rendre impossible le renouvellement de pareils artifices juridiques en empêchant les Etats visés de mettre un obstacle de fait sinon de droit à l'acquisition de la nationalité. Elles ont d'ailleurs parfaitement atteint leur but, car comme de par cet article les individus domiciliés sur les territoires nouvellement acquis, n'avaient plus besoin d'effectuer aucune formalité pour se voir conférer la nationalité roumaine, il n'y a rien à craindre de ce côté. Le même raisonnement s'applique aux Juifs, et c'est la raison d'être de l'article 7, qui n'existe pas dans les autres traités de minorités (5).

Mais pour quelle raison les puissances voulaient-elles voir accorder aux minoritaires la nationalité roumaine ?

Admettons que la minorité allemande de Pologne, par exemple, ne puisse se prévaloir de la nationalité polonaise, qu'arriverait-il ? Ces Allemands pourraient-ils encore réclamer les avantages prévus par les traités, ceux-ci ne parlant que de « ressortissants polonais (ou

(5) Cependant, les clauses ayant trait à l'acquisition de la nationalité dans les traités de Trianon et de Saint-Germain-en-Laye prévoient le droit pour les Etats sous la souveraineté desquels se trouvent des territoires ayant appartenu à la Hongrie et à l'Autriche, de refuser leur nationalité aux personnes jugées indésirables : Traité de Trianon, art. 62, alinéa II... « si l'autorisation visée à l'alinéa précédent est refusée.... » De même, Traité de Saint-Germain-en-Laye, art. 76 et 77.

Serbes, ou Tchèques, etc...) appartenant à des minorités ethniques » ou employant d'autres formules analogues ? Or, dans notre exemple, ces Allemands de Pologne ne seraient que des étrangers ne pouvant, par conséquent, être reconnus comme visés par le traité de minorités et ne jouissant, par conséquent, que du traitement accordé aux étrangers par le droit international, le droit public de l'Etat en question ou par les conventions entre Etats.

Quid, si les personnes qui de par les traités ont droit à la nationalité de l'Etat auquel a été transféré le territoire sur lequel elles étaient domiciliées, préfèrent ne pas faire usage de leurs droits ?

C'est là l'objet de l'alinéa II de l'article 3 et des articles 4 et 5. Un droit d'option leur est reconnu « en vertu du principe du respect de la liberté individuelle » (6). Par conséquent, le droit à la nationalité est une garantie complémentaire accordée aux intéressés. Ce fut aussi l'opinion de la Cour Permanente de Justice Internationale qui, dans l'avis consultatif du 15 septembre 1923, reconnut le « droit exprès » à la nationalité polonaise des Allemands nés sur le territoire polonais de parents y étant domiciliés au moment de leur naissance (7)

Selon nous, le grand mérite de l'article 3 et suivants est d'avoir supprimé toute une catégorie d'individus : les heimatlose ou apatrides. En effet, les articles 3, 4, 5 et 6 ayant prévu les cas dans lesquels un individu acquiert de plein droit la nationalité roumaine ou peut opter pour la nationalité de son choix, ne laissent planer aucun doute à cet égard.

(6) V. Sibert, op. cit. Leçon du 29 janvier 1927.

(7) V. actes relatifs aux arrêts et avis consultatifs de la Cour Permanente, T. 3, C., p. 106.

IV — L'article 8 (8) prévoit l'égalité des droits politiques et civils pour tous les citoyens. Il nous semble que cela était superflu. Du moment qu'on reconnaît les individus appartenant à des minorités comme ressortissants roumains, on ne peut les empêcher de jouir de tous les droits et avantages que peut leur conférer cette nationalité. L'époque où la population d'un pays était divisée en plusieurs classes, selon leur rang social ou leur fortune, est suffisamment éloignée pour qu'on n'ait plus à craindre une pareille organisation aristocratique. D'ailleurs, sur quoi se baserait un Etat pour retirer le droit de vote, par exemple, à toute une catégorie de citoyens ? Sur quel principe serait fondée une pareille mesure ? On ne peut concevoir le retrait des droits politiques que comme répression pénale, et alors elle ne s'appliquerait qu'individuellement. De même, un Etat pourrait-il faire une différence quand à son régime fiscal à part celles prévues par le système qu'il applique sur toute l'étendue de son territoire ? Evidemment non.

Si les Juifs roumains d'avant-guerre n'avaient pas de droits politiques, ce n'était pas parce qu'ils formaient une classe opprimée, mais parce qu'ils n'avaient pas la qualité de citoyens roumains.

L'alinéa II prévoit, pour les individus de race, autre que la race roumaine, le libre usage de leur langue. C'est tout ce qu'il y a de plus normal. Qui dit citoyen, dit moyens de s'exprimer. Toutefois, l'alinéa III est très vague et par cela même, va un peu trop loin. En effet, il y est dit que « des facilités raisonnables » seront don-

(8) L'article 8 correspond à l'article 7 des autres traités qui ne contiennent pas d'article équivalent à l'article 7 du traité roumain.

nées aux ressortissants roumains de langue autre que le roumain pour l'usage de leur langue, soit par écrit, soit oralement devant les tribunaux.

Qu'est-ce que « des facilités raisonnables » ? Quelle en est la limite ? M. Mandelstam, dans son remarquable rapport déjà cité (9), commence par déplorer cette ambigüité du texte. Ensuite, cherchant à l'interpréter, il dit qu'il ne voit aucun empêchement à ce que, dans les relations officielles par écrit, on se serve de la langue de la minorité. Ailleurs, il préconise l'emploi de la langue minoritaire concurremment avec celle de l'Etat dans « les citations, insertions aux procès-verbaux des dépositions et déclarations, ainsi que pour les différents actes ou décisions émanant du Parquet ou du Tribunal » (10).

Nous ne sommes pas de l'avis de l'éminent spécialiste. Du moment que les minorités doivent coopérer loyalement avec la majorité, du moment qu'il existe une langue officielle dont l'Etat a le droit de rendre l'enseignement obligatoire dans les écoles (voir article 10 du traité), que, par conséquent, tous les citoyens sont supposés la parler et que, du reste, ce ne serait que simple courtoisie de leur part de l'employer dans les relations officielles avec l'Etat, il n'est guère nécessaire que des facilités leur soient données pour l'emploi de leur langue devant les tribunaux.

Les rédacteurs du texte ont eu le tort de ne pas préciser leurs intentions qui, nous le pensons, ne peuvent guère être prises à la lettre, mais seulement en tant qu'indication, d'ordre général. Grâce à l'obscurité ac-

(9) V. Rapport à l'Institut de Droit International, pp. 285 et suivantes.

(10) Voir rapport à l'Institut de Droit International, p. 287.

tuelle de cet article, un individu appartenant à n'importe quelle minorité, pourrait croire que sur tout le territoire roumain, à chaque Tribunal ou Cour de Justice se trouve un juge parlant sa langue, un avocat ou un interprète prêts à discuter avec lui, ainsi qu'un bureau pour la traduction des actes présentés par lui.

L'exemple que nous donne M. Mandelstam à l'appui de sa thèse, se référant aux Ruthènes de Pologne, ne nous semble pas non plus satisfaisant, car la situation n'est pas la même dans tous les pays, de même que les tempéraments et aspirations diffèrent avec chaque minorité.

D'ailleurs, il est regrettable que la Roumanie n'ait pas fixé par une loi la limite des droits des minorités quant à l'emploi de leur langue, ainsi que l'on fait plusieurs autres Etats (11).

V — L'article 9 proclame un principe sur lequel est basé tout le droit actuel des minorités : l'égalité de droit et de fait. De tout temps, la démocratie a insisté à ce sujet. Il est matériellement impossible de les concevoir l'une sans l'autre, ainsi que le fait très justement remarquer le mémoire du gouvernement allemand soumis à la

Cour Permanente de Justice Internationale, pour avis consultatif dans la question des colons et fermiers domaniaux de race allemande en Pologne (12).

Le mémoire commence par citer une décision du tribunal fédéral suisse : « Les lois doivent être également

(11) V. Loi Tchéco-Slovaque du 29 février 1920, Décret hongrois du 21 juin 1923 et les deux lois polonaises du 31 juillet 1924.

(12) Actes publiés par la Cour, tome 3, C. p. 999.

appliquées à tous les citoyens et ceux-ci doivent être également traités par le législateur. »

Ce même principe est reproduit dans l'art. 10 de la constitution lithuanienne : « Tous les citoyens, hommes ou femmes sont égaux devant la loi. Il ne peut être octroyé aucun privilège à aucun citoyen, ni porté atteinte à ses droits, en raison de son origine, de sa religion ou de sa nationalité. »

M. Schiffer, parlant devant la Cour Permanente au nom du gouvernement allemand dans l'affaire des colons de Pologne plus haut citée, s'exprime de la façon suivante : (13)

« Les lois sont, en général, rédigées en termes généraux et paraissent, à première vue, applicables à toutes les personnes. Mais on méconnaîtrait l'essence même du droit des minorités si on se laissait tromper par cette égalité apparente. Il ne faut pas se laisser aveugler par un formalisme vide, il faut saisir l'esprit et toute la portée de la loi..... »

Et plus loin : « Mais une loi ne cesse pas de violer le principe de l'égalité devant la loi parce que, dans des circonstances particulières et forfuites, elle est aussi appliquée à un petit nombre de personnes n'appartenant pas à la minorité. »

Dans son avis, la Cour a tenu compte de ces observations. L'avis de la Cour, tout en rappelant les expressions « en droit et en fait » se trouvant dans le traité de minorité avec la Pologne, s'exprime comme suit : « Il faut qu'il y ait égalité de fait et non seulement égalité

(13) V. Actes publiés par la Cour Permanente, tome I, C. p. 601.

formelle en droit, en ce sens que les termes de la loi évitent d'établir un traitement différenciel » (14).

Examinant l'esprit de la loi polonaise qui soulevait ce débat (loi du 14 Juillet 1920) (15) :

« Bien que la loi ne déclare pas expressément que les personnes qui doivent être expulsées de leur terre sont de race allemande, on peut tirer des termes mêmes de la loi, la conclusion qu'elles appartiennent à cette race, fait qui ressort aussi clairement des conclusions présentées à la Cour. »

On peut faire le même raisonnement en ce qui concerne la loi agraire lithuanienne du 29 Mars 1922, au moyen de laquelle les minorités polonaises étaient « en fait » les seules à être expropriées (16).

VI — L'art 10 se présente comme une charge pour l'Etat. En effet, dans aucun des articles précédents, on ne relève le caractère impératif qu'ont les stipulations de l'art 10; d'après le texte, l'Etat « accordera » la liberté la plus grande aux minorités pour l'emploi et l'étude de leur langue dans les écoles. On a donc voulu assimiler ces écoles aux établissements similaires de l'Etat, mais on n'a oublié qu'une chose : les écoles sont, de par leur destination même, des foyers de culture et de développement du sentiment national. Tant que ces deux facteurs se développent d'une façon normale dans le cadre général d'un Etat, il n'y a rien à

(14) V. actes publiés par la Cour Permanente, tome I, B. Avis numéro 6, p. 24.

(15) Loi d'annulation des bails des fermiers.

(16) V. Sibert et Fauchille, La loi agraire lithuanienne et les droits des minorités polonaises.

redire. Mais actuellement, dans tous les pays ayant un grand nombre de minorités sur leur territoire, les écoles servent à fortifier l'irrégentisme politique. Dès leur plus jeune âge, il est inculqué aux fils des citoyens minoritaires la haine de l'Etat, et toute une documentation plus ou moins fausse et fantaisiste, allant jusqu'à la déformation de vérités historiques et géographiques, leur est servie à l'appui (17). Et alors on se trouve devant cette situation paradoxale : l'Etat aidant de ses propres deniers à la destruction du sentiment national. Il est encore heureux qu'on lui ait permis de rendre obligatoire l'enseignement de la langue officielle!

L'alinéa II prévoit une affectation au bénéfice des minorités d'une part équitable des sommes relevant du budget de l'Etat ou des communes dans des buts d'éducation, de culture, etc... Mais qui recevra et qui administrera ces sommes?

C'est ici que se pose la question de l'autonomie locale des minorités, ou tout au moins leur reconnaissance en tant que personnes juridiques. Les traités la leur refusent, à une exception près, concernant la communauté juive en Pologne. Ainsi que le fait remarquer Fouques-Duparc (18), l'article 10 du traité polonais reconnaît la personnalité morale de cette communauté juive (19), reconnaissance passée dans le droit public polonais. M. Mandelstam, au contraire, pense que le droit

(17) Dans les manuels de géographie en usage dans les lycées pour les enfants de langue hongroise de Transylvanie, la Hongrie figure dans ses frontières d'avant 1914 (V. Universul, 25 février 1930).

(18) V. Fouques-Duparc, op. cit. p. 345 et suivantes.

(19) Art. 10 : « Des comités scolaires désignés sur place par les communautés juives de Pologne... ».

à l'autonomie locale doit être reconnue aux minorités
Voici son argumentation :

« A la base de tout le droit conventionnel des minorités se trouve la reconnaissance du droit au maintien et au développement des particularités nationales, religieuses ou linguistiques. Or, pour atteindre ce but, les minorités doivent déployer une activité religieuse, culturelle et sociale qui ne saurait se passer d'une organisation. Le droit à créer et à diriger des institutions, accordé par les traités aux individus appartenant à des minorités, ne saurait suffire au but général. L'activité culturelle, religieuse ou sociale de tous les membres d'une minorité et de leurs institutions doit être coordonnée par une volonté unique, tendant à réaliser l'idéal commun. Pour pouvoir user de la plénitude des droits que leur ont octroyé les traités, les membres des différentes minorités ont un droit naturel de s'organiser, au sein de l'Etat, en personnes morales de droit public » (20).

D'après notre avis, le droit d'assurer l'unité nationale, en trouvant un terrain d'entente spirituelle avec les minorités, qui permette à tous les citoyens de coopérer en vue d'un idéal commun, doit être reconnu à l'Etat.

D'autre part, M. Mandelstam semble vouloir dire au début de son argumentation, que le seul but que doit poursuivre une minorité, sa seule raison d'être se trouve dans le développement maximum de son caractère national. Il nous sera accordé d'autre part que ce qui est permis à une minorité peut, d'autant plus, être permis à un Etat. Et alors, il arrivera qu'à la suite de l'exaspération croissante de ces deux sentiments nationaux, au

(20) V. Rapport cité, p. 310.

lieu de vivre en bonne intelligence, les deux parties ne concevront que de la haine l'une pour l'autre et seront en lutte perpétuelle.

Par conséquent, il nous semble pour le moins, inopportun de se placer à ce point de vue, car ce sont là des causes continuelles de friction.

Plus loin, il est fait allusion à un « idéal commun ». Quel est le sens dans lequel il faut prendre cette expression? Signifie-t-elle le désir des minorités de vivre tranquillement, en citoyens loyaux et en coopérant avec la majorité pour le bien de tous, sous l'égide des garanties qui leur sont accordées, ou bien signifie-t-elle l'idéal spécial et propre à chaque minorité qui, tout le monde le sait, consiste dans la séparation d'avec l'Etat? On ne peut leur reconnaître le droit à un idéal commun, car de là aux menées séparatistes, il n'y a qu'un pas.

A la page suivante, M. Mandelstam dit que les Etats ne retireraient que des avantages à la suite de cette autonomie locale. Nous croyons que l'éminent spécialiste se trompe. Le seul avantage de l'Etat consisterait en une simplification de son administration. Quant aux désavantages, ils sont innombrables :

Les communautés se croiraient fondées à réclamer à l'Etat des sommes de plus en plus élevées. Et à quoi serviraient ces sommes? Une partie serait employée conformément à sa destination. Mais la majeure partie irait à des fonds de propagande subversive et servirait à alimenter tout un système culturel ou autre de lutte contre l'Etat.

Deuxièmement, une fois cette autonomie locale accordée, rien n'empêchera ces minorités ainsi reconnues

comme personnes juridiques, de se transformer en sociétés patriotiques, quelques fois même en vraies organisations militaires déguisées, pour pouvoir offrir plus de résistance à l'Etat ou même pour entrer en lutte ouverte avec lui (21).

Ainsi organisée, la minorité demandera bientôt plus; en effet, qui est-ce qui l'empêchera de prétendre même à l'autonomie politique? Le jour où telle minorité se décidera à tenter une pareille démarche, ce ne seront sûrement ni les stipulations du traité, ni les principes du droit international moderne qui l'arrêteront.

Il faut examiner la portée « réelle » qu'aurait une pareille mesure et non pas se baser sur des apparences trompeuses. La reconnaissance personnelle ferait plus de mal que de bien à la cause de la paix. Par conséquent, nous croyons que les traités ont agi en pleine connaissance de cause et conformément à l'intérêt général, en n'accordant des droits qu'aux « ressortissants » faisant partie d'une minorité et non pas à la minorité comme telle.

VII — Autre exception : l'autonomie locale accordée par l'article 11 aux « communautés de Szecklers et de Saxons ». Mais ici, il ne faut pas croire qu'il s'agit d'un pas nouveau dans cette direction. C'est toujours l'histoire qui nous en fournit l'explication.

De tous temps, même sous le régime des Habsbourg, ces deux nations ont joui de l'autonomie, car elles étaient considérées comme une barrière entre l'Orient et l'Occi-

(21) Il est connu de tout le monde que la plupart des Etats vaincus en 1918, en cachant des organisations militaires sous les aspects d'associations sportives, ont ainsi nettement enfreint les traités de paix.

dent, comme une première défense contre les invasions turques. Cela étant on a, fort judicieusement du reste, laissé les choses en état car on ne pouvait priver ces communautés de droits dont ils avaient joui pendant des siècles (22).

VIII — La sanction de tous ces droits se trouve mentionnée dans l'article final. Cette sanction consiste dans la garantie de la Société des Nations, ainsi que nous le dit l'alinéa I. Est-ce dire qu'il confère à la Société des Nations le droit de surveiller par ses agents la conduite des Etats vis-à-vis des minorités? Evidemment non. D'ailleurs, l'alinéa 2 nous fournit lui-même la réponse : il n'y a qu'un membre du Conseil qui aura le droit d'intervenir, et cela en attirant l'attention de celui-ci sur les faits qui lui paraissent constituer l'infraction ou le danger d'infraction.

Cette garantie ne nous semble guère efficace ainsi que l'a d'ailleurs signalé le rapport Tittoni de 1920 (23). Supposons qu'aucun membre du Conseil ne veuille ou ne puisse se charger d'intervenir. Supposons que l'intervention d'un membre de l'Assemblée (basée sur l'article 11, alinéas 1 et 2 et sur l'article 15, alinéas 1 et 2),

(22) De même que le traité roumain, les autres traités ont entendu protéger « nominalement » une minorité ; ainsi l'art. 10 du traité serbo-croate et slovène protège spécialement les minorités musulmanes. De même, la minorité ruthène est visée dans les art. 10, 11, 12 et 13 du Traité avec la Tchéco-Slovaquie. L'autonomie lui est accordée pour des raisons historiques et géographiques. En fait, elle n'en jouit pas. Le traité polonais protège les Juifs dans les articles 10 et 11, obligeant l'Etat à respecter le Sabbat. Le traité de Sèvres avec la Grèce protège les Juifs par l'article 10, le texte étant presque pareil au texte polonais, les Valaques de Pinde dans l'article 12, les communautés religieuses non grecques du Mont Athos dans l'article 13 et les Musulmans dans l'article 14.

(23) Cette question sera traitée plus loin, à la partie procédurale.

est étouffée. La minorité se trouve livrée à elle-même. Il ne peut y avoir de garantie au vrai sens du mot qu'en permettant aux intéressés eux-mêmes de se saisir en justice. Cela est équitable en droit. Mais comme, d'un autre côté, le droit international moderne a, à juste titre d'ailleurs, refusé aux minorités le droit d'ester en justice, car, comme le dit Strupp « seuls, des Etats reconnus peuvent être sujet ou objet d'un délit international » (24) et la conclusion logique de ce principe est que, seuls, les Etats peuvent aller se plaindre; quel serait le palliatif d'une pareille situation?

Nous croyons que toute cette question des minorités devant être étudiée du point de vue du droit pénal, c'est en raisonnant par analogie avec celui-ci que nous trouvons la solution.

En droit pénal, quand une infraction ou un crime ont été commis. Il existe un organisme qui, de son propre mouvement, sans qu'une plainte soit nécessairement déposée, ouvre une action publique contre l'infacteur ou le criminel. Pourquoi ne créerait-on pas en droit international public, un organe similaire à ce qu'est le procureur en droit pénal, création subordonnée à une convention internationale signée par tous les Etats?

En cas d'infraction de la part d'un Etat, cet organe ouvrirait devant la Cour Permanente de Justice Internationale une vraie action publique internationale contre l'infacteur.

Cette façon de procéder aurait tous les avantages car elle enlèverait la question au domaine de la politique pour la poser exclusivement sur le terrain judiciaire. Il

(24) Strupp. *Eléments du Droit International public*, p. 221.

est dit en effet : dans l'art. 12, alinéa 2 du traité que « le Conseil pourra procéder de telle façon ou donner telles instructions qui lui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance. »

C'est laisser, selon nous, trop de place à l'arbitraire d'un organisme politique, composé seulement des représentants de quelques Etats. D'autre part, dans l'alinéa final, ce n'est que « si l'autre partie le demande » que le différend sera porté devant la Cour.

Ces mesures sont insuffisantes. Ce qu'il faut, c'est que la question soit soumise à la Cour Permanente ipso facto, par suite de l'existence même de l'infraction.

Les moyens d'information dont dispose aujourd'hui le Conseil à la suite de modifications successives subies par la procédure, nous semblent suffisants et peuvent être sans peine transférés à ce nouvel organisme.

D'autre part, nous croyons que le principe de la souveraineté des Etats serait mieux sauvegardé qu'il ne l'est dans l'état actuel du droit, car actuellement il est facile de cacher des buts politiques derrière l'intervention d'un Etat, ainsi qu'un esprit chicanier derrière une pétition. Les triages auxquels se livrent le secrétariat et le Comité des Trois peuvent être insuffisants.

En portant les faits devant le nouvel organe, celui-ci serait seul fondé à dire si leur nature a le caractère d'une infraction et doit être porté devant la Cour, qui, composée seulement de juristes compétents, est beaucoup mieux préparée pour cette tâche difficile, dire le droit, que le Conseil, dans lequel peuvent se faire jour toutes sortes d'intérêts politiques.

D'ailleurs, il est beaucoup plus facile à un Etat de venir s'expliquer devant une Cour de Justice que devant un organe politique tel que l'est le Conseil de la Société des Nations. Remarquons que, malheureusement, dans aucun des conflits qui se sont élevés entre les Etats et les minorités, on n'a demandé l'avis de la Cour Permanente, sauf en ce qui concerne l'affaire de l'acquisition de la nationalité polonaise et l'affaire des fermiers allemands de Pologne. Même dans ces deux affaires, la Cour n'a pas prononcé de sentence. Elle s'est bornée à émettre un avis consultatif, suivi de deux arrêts, l'un en ce qui concerne la compétence, arrêt numéro 6, 5 Août 1925 l'autre quant au fond, arrêt numéro 7, 1926.

Nous croyons que la compétence obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale s'impose en cette matière, ainsi que la création d'un organe international chargé de porter les questions susceptibles de jugement à sa connaissance (25).

Que se dégage-t-il de l'ensemble du Traité que nous venons d'analyser?

Un fait apparaît immédiatement : l'existence d'un seul bénéficiaire : la minorité; un seul obligé : l'Etat. Si le traité est un contrat, cela est inadmissible, car il ne peut y avoir de prestation ni d'obligation d'aucune sorte sans contre-partie. On ne peut, en effet, prévoir des droits et accorder des avantages à une seule des deux parties. On n'a spécifié nulle part quels étaient les devoirs des minorités. Nulle part ne sont prévues des sanctions contre les actes abusifs ou non loyaux de la mino-

(25) Rappelons que dès la fin du XIX^e siècle, Lorimer prévoyait l'existence d'un accusateur public, siégeant à la section criminelle de la Cour de Justice Internationale qu'il s'agissait des créer.

rité. Nulle part n'est mentionné le droit de l'Etat de se défendre. On a pensé à la conservation de la minorité. A-t-on également pensé au droit de conservation de l'Etat? Non.

Le Traité assume à l'Etat un rôle passif. Il est partout obligé de laisser faire les minorités à leur guise. Il est même forcé de leur fournir ses propres deniers pour l'entretien de leurs institutions, ce qui équivaut à une restitution déguisée des sommes par lui perçues sous forme d'impôt.

On aurait pu leur imposer des devoirs, les énumérer et fixer la limite de leurs droits. C'est l'Assemblée et le Conseil qui se sont substitués aux traités pour ce faire. Bien imparfaitement du reste.

En faveur de qui joue la sanction prévue dans l'article final? Toujours en faveur de la minorité. Si celle-ci manifeste la mauvaise volonté la plus absolue ou même entre en lutte avec l'Etat, de quels moyens celui-ci dispose-t-il pour se défendre?

Répondant à cette question, nous croyons que dans ce cas, l'Etat serait en droit de demander au Conseil son exonération des obligations qui lui sont imposées, de façon à ce qu'il puisse employer les moyens qu'il jugera les plus efficaces.

QUATRIEME PARTIE

Les droits des minorités et la procédure devant la V. S. N.

CHAPITRE VII

Droits et devoirs des minorités nationales

Nous avons vu dans le chapitre précédent, quels étaient les droits des minorités que les traités entendaient plus spécialement protéger. Droit à la vie, à la liberté la liberté de conscience, droit d'emploi de la langue, droit à la nationalité de l'Etat, à l'égalité devant la loi, à la création d'établissements culturels ou autres, tels sont les droits attribués aux minorités.

Mais si le droit positif s'en tient là, n'y-a-t-il pas d'autres droits auxquels pourrait prétendre une minorité, droits connus plutôt sous un aspect doctrinal ?

C'est justement la possession de cette catégorie de droits par une minorité qui fait l'objet du présent chapitre.

I — Peut-on, ou plutôt doit-on reconnaître une minorité comme possédant la personnalité internationale ?

M. Louis le Fur croit que la personnalité internationale doit être attribuée à toute association ou collectivité possédant une compétence internationale reconnue (1). Nous ne croyons pas cette théorie applicable aux minorités, car :

1°) Elles ne forment ni une association au sens juridique du mot, ni une entité reconnue comme telle par les Etats.

2°) Même si on était tenté de les considérer sous cet aspect, elles n'ont pas de compétence internationale.

D'après Paul Fauchille « la nationalité s'est trouvée reconnue en droit des gens, et par un acte de la plus haute importance, comme possédant le droit à une certaine autonomie et à une certaine protection » (2).

Selon M. Gilbert Gidel, il y a deux sortes de personnes du droit international public :

1°) Les sujets normaux, les Etats jouissant, de par leur nature même, de la personnalité internationale.

2°) Les sujets artificiels qui, tout en n'offrant pas le caractère d'un Etat, sont régis par les règles du droit international en vertu d'une concession gracieuse de la part des sujets normaux (3).

C'est, par conséquent, dans cette seconde catégorie, qu'il faudrait faire entrer les minorités qui ne pour-

(1) V. Louis le Fur, Etat fédéral et confédération d'Etats.

(2) V. Paul Fauchille, Traité de Droit International Public, T. 1, p. 218.

(3) V. Gilbert Gidel. Quelques idées sur la condition de la Papauté, dans la Revue Générale de Droit International public, 1911, T. 18, p. 604.

raient ainsi acquérir la personnalité que par le consentement unanime des Etats.

D'autre part, on a depuis longtemps soutenu que dans des questions telles que la naturalisation, l'émigration, l'extradition, des rapports juridiques directs s'établissaient entre l'individu et l'Etat. A ce sujet, Fauchille nous apprend que « l'individu étant déjà dans une certaine mesure sujet du droit international, la collectivité devrait d'autant plus se voir reconnaître cette qualité » (4).

Et le règlement de la Cour Internationale des Prises Maritimes, discuté en 1907 à la deuxième conférence de la Haye, prévoit dans certains cas le droit pour les individus de se pourvoir directement devant cette Cour contre les décisions des Cours nationales (5).

Les traités de paix ont également fait l'application de cette règle; le traité de Trianon, dans l'article 239, le traité de Versailles, dans l'article 304 et le traité de Saint-Germain-en-Laye dans l'article 256.

Cette même question de la personnalité internationale des minorités donna lieu à un pénible incident lors de la sixième Conférence de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations qui eut lieu à Prague au début du mois de Juin 1922. Le rapport adopté par 55 voix contre 40, contenait le passage suivant :

« Les plaintes des minorités devaient être adressées au Conseil par les représentants de ces minorités mêmes..... », consacrant ainsi la personnalité d'une collectivité minoritaire. Les délégués de la Pologne, de la You-

(4) V. Fauchille, op. cit. p. 216.

(5) V. Mandelstam, Recueil des Cours de la Haye 1923, p. 474.

go-Slavie, de la Roumanie et de la Tchéco-Slovaquie se retirèrent en votant une motion de protestation.

Quoiqu'il en soit, toute la doctrine comprenant des auteurs tels que Bluntschli (6), Oppenheim (7) etc... reconnaît aux seuls Etats, en principe, la personnalité de droit international. Et cette façon de voir est consacrée par le statut de la plus haute instance juridictionnelle moderne, la Cour Permanente de Justice Internationale.

Le Comité consultatif des 10 juristes chargé de l'élaboration d'un avant-projet pour l'institution de cette Cour, a décidé que seuls, les Etats pouvaient lui soumettre leurs différends (8). Le statut de la Cour, dans l'art. 34, ne reconnaît ce droit qu'aux Etats et aux membres de la Société des Nations.

A ce sujet M. Mandelstam fait les observations suivantes :

« Comme nous l'avons constaté plus haut, le nouveau principe de la relativité de la souveraineté des Etats pénètre de plus en plus, non seulement dans la théorie, mais également dans la vie internationale. Et les traités de minorité eux-mêmes ont certainement limité la souveraineté des Etats auxquels ils ont été imposés.

Si donc le droit international conventionnel estime la nouvelle conception de la souveraineté compatible avec la protection contre toute atteinte de la part de l'Etat, de certains droits de personnes appartenant à des minorités, sera-t-on vraiment fondé à invoquer cette même souveraineté pour refuser à ces personnes la facul-

(6) V. Bluntschli, *Droit International codifié*, p. 68.

(7) V. Oppenheim, *International Law*, p. 18.

(8) V. Avant-projet pour l'institution de la Cour Permanente de la première assemblée, p. 422.

té de se pourvoir elles-mêmes contre toute violation des droits stipulés en leur faveur? » (9).

Nous partageons entièrement l'argumentation de M. Mandelstam, qui ici, se place au point de vue du droit mais nous nous permettrons cependant de faire une remarque :

On ne peut, même en droit, accorder à des individus le droit de citer devant la Cour Permanente ou devant le Conseil, l'Etat dont ils sont les ressortissants, en vertu des trois considérations suivantes :

a) Cela créerait d'abord, une inégalité entre les individus, car selon qu'ils seraient ou non sujets d'un Etat ayant signé un traité de minorité, ils auraient ou non le droit d'actionner cet Etat devant la Cour ou devant le Conseil.

b) Ensuite, cela accentuerait l'inégalité dans laquelle les Etats se trouvent actuellement, car on verrait certains Etats forcés d'aller s'expliquer avec leurs ressortissants au lieu que d'autres ne seraient jamais soumis à une tutelle de ce genre.

c) Enfin, l'égalité des citoyens même d'un Etat ne serait pas respectée. En effet, à une certaine catégorie de gens, aux minoritaires, appartiendrait le droit de citer l'Etat devant une instance internationale. Au contraire, la majorité se verrait dénier ce droit et ne pourrait actionner l'Etat que par la voie interne.

Se plaçant cette fois-ci non pas en droit, mais en fait, M. Mandelstam ajoute :

(9) V. Mandelstam, op. cit. p. 475.

« Le Comité des dix juristes opine que les projets d'ouvrir la Cour aux particuliers tendent à mettre en question, non seulement la souveraineté, mais l'existence même des Etats. Cette appréhension acquiert une force singulière, quand on arrive à opposer les uns aux autres comme parties devant une instance internationale les Etats et leurs propres sujets. Et il est en effet, très possible que parfois des personnes ou groupes de personnes se servent des Traités comme de prétexte pour arriver à des buts particuliers..... » (10).

Mais un autre argument s'oppose à l'octroi de la personnalité internationale des minorités : c'est la situation délicate dans laquelle se trouveraient les deux parties, le différend une foi réglé (11).

« Nous sommes convaincus », conclut M. Mandelstam, « qu'à l'heure actuelle, une pareille réforme serait pleine de dangers. Il nous est donc impossible de la reconnaître actuellement, du point de vue de la politique du droit. »

Dans le rapport adopté par le Conseil de la Société des Nations, le 5 septembre 1923, de M. de Rio-Branco, nous retrouvons la même affirmation :

« Je n'hésite donc pas à déclarer que les pétitions ne doivent pas être considérées comme des plaidoyers au nom d'une minorité envisagée comme une personne juridique..... »

Par conséquent, ici aussi, nous voyons la personnalité internationale déniée aux minorités. Et d'ailleurs,

(10) V. Mandelstam, op. cit. p. 476.

(11) Idem, p. 477.

l'argumentation de M. Mandelstam est, à notre humble avis, non seulement logique, mais conforme à l'intérêt de la paix.

En effet, une fois la personnalité internationale octroyée aux minorités, ne s'ensuit-il pas logiquement que ces minorités devraient s'entendre et se grouper en vue d'une action commune? Ces groupements, ne devront-ils pas être représentés par des agents jouissant des droits et prérogatives des agents diplomatiques, traitant directement, non seulement avec la Société des Nations, mais aussi avec l'Etat même? Cette situation une fois acquise, les minorités formeraient un véritable Etat dans l'Etat, ce qui ne peut être admis à aucun point de vue.

De plus, une minorité se trouvant dans cette situation et habitant en masse compacte une région voisine des frontières, pourrait déclarer, à un moment donné, vouloir se séparer de l'Etat, remettant par là en question la jurisprudence du Conseil sur le droit de sécession et suscitant de nombreuses difficultés juridiques et politiques.

En accordant aux minorités plus d'importance au point de vue du droit qu'elles n'en ont eu jusqu'à présent, ne serait-ce pas un premier pas fait dans cette voie ?

Nous croyons donc qu'actuellement, la personnalité internationale des minorités ne peut être admise. Nul doute qu'à une époque que nous souhaitons proche, au moment où l'antagonisme existant encore au sein des Etats pourvus de minorités sera sur son déclin et où la population entière, majorité et minorité, trouvant un terrain d'entente, travaillera pour le bien-être de tous,

cette question ne tombe d'elle-même, car les minorités s'entendant parfaitement avec l'Etat, n'auront plus besoin de faire entendre leurs revendications au dehors.

II. — On a vu que tout le mouvement d'idées des XIX^e et XX^e siècles avait à sa base le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (12). Les traités de paix sont fondés sur ce principe et les traités de minorités ne sont qu'un correctif employé là où, pour des raisons géographiques ou économiques, on n'a pu poursuivre l'entière application du principe des nationalités.

Mais ce droit d'auto-détermination, jusqu'où va-t-il ? Quelle en est la limite ? Et les minorités nationales, seraient-elles fondées en l'invoquant d'exiger une séparation d'avec l'Etat auquel elles se sont trouvées réunies ?

Le cas s'est produit. Tout en n'étant pas identique à la supposition sur laquelle nous raisonnons, il avait avec elle de fortes analogies.

Il s'agit de la question des îles d'Aaland, situées entre la mer de Finlande, la mer Baltique et le golfe de Bothnie, à une distance de six milles marins de Stockholm. Cet archipel présente le plus haut intérêt, car c'est dans sa possession que se résume la maîtrise de la mer Baltique.

Nous résumerons en quelques mots toute l'histoire des îles d'Aaland pour la parfaite compréhension de la question (13).

(12) *Supra*, partie historique.

(13) V. Fernand de Visscher, La question des îles d'Aaland, dans la Revue de droit international et de législation comparée 1921, p. 35 et suiv. et 245 et suiv. et 568 et suiv.

Depuis toujours, les puissances littorales s'étaient rendu compte de l'importance que cet archipel présentait. Appartenant à la Suède, celle-ci s'en vit dépossédée par la Russie en même temps que de la Finlande, à la paix de Frederiksham, le 17 septembre 1809. Une convention annexe au traité de Paris de 1856, procéda à la démilitarisation des îles, pour compléter la neutralisation de la Mer Noire. En 1917, le Sénat finlandais proclama le 4 septembre l'indépendance de la Finlande, indépendance qui fut reconnue par la République des Soviets le 2 janvier 1918.

La guerre finie, les Aalandais élevèrent la voix et demandèrent leur rattachement au Royaume de Suède, en invoquant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Après qu'un échange de notes eut lieu entre le gouvernement suédois et le gouvernement finlandais ce fut finalement le gouvernement britannique qui saisit le Conseil de la Société des Nations de cette question (14), au mois de juin 1920.

Il s'agissait de savoir si le droit de conservation de l'Etat devait l'emporter sur celui d'une minorité voulant se séparer de lui. On peut résumer comme suit les deux thèses en présence (15).

« La Suède, sans réclamer les îles pour elle-même, demanda néanmoins qu'il soit permis à la population aalandaïse de décider par plébiscite si l'archipel restera sous la souveraineté finlandaise — le mot souveraineté a été remplacé plus tard par « domination » — ou sera réintégré au royaume de Suède.

(14) V. Fernand de Visscher, La question des îles d'Aaland dans la Revue de droit international et de législation comparée, p. 39.

(15) J.O. de la S.d.N., supplément spécial numéro 1, 1920.

La Finlande, invoquant pour conserver Aaland les nécessités de sa sécurité militaire et économique et, ce qui nous importe spécialement ici, le principe d'après lequel les vœux de sécession d'une minorité doivent céder le pas à la conservation de l'Etat, pourvu que celui-ci d'autre part, assure les droits de la minorité au respect de ses intérêts ethniques, sociaux et religieux. Or, en fait, la loi finlandaise sur l'autonomie d'Aaland donnait à ce point de vue toutes les garanties désirables ».

A la question ainsi posée, il fut fait deux réponses successives : la première réponse fut fournie par la Commission des juristes, déléguée par la Société des Nations pour étudier l'affaire de plus près.

Le rapport de cette Commission, s'occupant de la situation du principe de la self-détermination dans le droit des gens fait remarquer qu'il n'est pas inscrit dans le Pacte de la Société des Nations et que sa consécration dans certains traités internationaux ne saurait suffire pour le faire considérer comme une règle positive du droit des gens (16).

« Au contraire », dit le rapport, « sauf stipulations expresses dans des traités internationaux, le droit de disposer du territoire national est essentiellement un attribut de la souveraineté de chaque Etat. Le droit international positif ne reconnaît donc pas à des fractions de peuples comme telles, le droit de se séparer par un simple acte de volonté, de l'Etat dont elles font partie, pas plus qu'il ne reconnaît à d'autres Etats le droit de réclamer une telle séparation.

(16) Rapport de la Commission des Juristes, J.O. de la S.d.N., supplément spécial numéro 3, 1920.

D'une manière générale, il appartient exclusivement à la souveraineté de tout Etat définitivement constitué d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique par la voie d'un plébiscite ou autrement. Un différend entre deux Etats au sujet d'une pareille détermination, porte donc dans des circonstances normales sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'Etat ».

Et le rapport insistait particulièrement sur le fait que la situation créée était, à la suite des bouleversements politiques, non pas une question de droit, mais une question de fait.

En possession de ce rapport, le Conseil chargea une Commission d'enquête de lui fournir tous les éléments nécessaires du point de vue historique, géographique, ethnique et juridique.

Cette Commission, appelée commission des rapporteurs, rejeta le droit au plébiscite et déclara l'impossibilité de la séparation de la minorité aalandaise d'avec la Lithuanie.

« Admettre sans réserves le droit de séparation, ce serait détruire l'ordre et la stabilité intérieure des Etats. Le droit, tenant compte de l'intérêt de l'Etat, doit tenir compte aussi de l'intérêt de la communauté des nations. Or, l'intérêt de la communauté internationale tient de l'ordre et la stabilité des situations établies, bien plus que dans leur constante révision.

Quelles raisons aurait-on de permettre à une minorité de se séparer de l'Etat auquel elle est unie s'il lui donne les garanties qu'elle est en droit de réclamer pour

la conservation de son caractère social, ethnique, religieux ? Une telle latitude, abstraction faite de toute considération politique, serait souverainement injuste envers l'Etat disposé à faire ces concessions.

La séparation d'une minorité d'avec l'Etat dont elle fait partie et son incorporation à un autre Etat ne peuvent être envisagées que comme une solution extrême et tout à fait exceptionnelle, quand cet Etat n'a pas la volonté ou le pouvoir d'édicter et d'appliquer des garanties justes et efficaces » (17).

Voici comment le Conseil trancha la question dans sa séance du 21 juin 1921 :

1°) Il reconnut la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aaland ;

2°) Il reconnut la nécessité de mesures destinées :

a) à donner des garanties nouvelles à la population des îles quant au maintien de leurs caractères ethniques, notwithstanding la loi d'autonomie d'Aaland du 7 mai 1920 ;

b) à la neutralisation et à la démilitarisation des îles ;

3°) Il préconisa la conclusion d'un accord international en vue de l'exécution des mesures prévues au point b (18).

Nous devons être reconnaissants à la Société des Nations d'avoir tracé ainsi, selon l'expression de M. Sibert (19) la limite maxima du droit des minorités.

(17) Cité par Sibert, op. cit. Leçon du 12 février.

(18) En effet, le 16 août 1921, fut signée par 10 Etats la convention internationale relative à la démilitarisation et à la neutralisation des îles d'Aaland, à Genève.

(19) V. Sibert, op. cit. Leçon du 12 février 1927.

D'après la jurisprudence ainsi établie par le Conseil, c'est le droit de conservation de l'Etat qui doit l'emporter sur toutes les considérations. Il est d'autant plus heureux que le Conseil se soit prononcé dans ce sens, que l'article 10 du Pacte de la Société des Nations par lequel l'intégrité territoriale n'est garantie que « contre toute agression extérieure », laissait planer un doute à ce sujet.

Ayant solutionné la question des îles d'Aaland dans le sens de l'intégrité territoriale, basée sur le droit de conservation de l'Etat, le Conseil ne peut que persévérer dans cette ligne de conduite si jamais un Etat membre de la Société des Nations se trouvait dans un cas semblable.

D'ailleurs, la résolution du Conseil du 5 septembre 1923, s'occupant des conditions de recevabilité des pétitions relatives à la protection des minorités, confirme ce point de vue, l'une de ces conditions étant la suivante :

« En particulier, elles (les pétitions) ne doivent pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie ».

Il semble donc, d'après ce texte qu'en aucun cas, on n'ait voulu reconnaître le droit de sécession à une minorité du moment qu'on a poussé la précaution jusqu'à faire de l'affirmation de ce droit une cause de nullité des pétitions.

III. — Ainsi fixée la limite du droit des minorités, n'y a-t-il pas aussi des devoirs auxquels ces minorités doivent se soumettre ?

A côté des devoirs inhérents à la qualité de citoyen tels que le paiement des impôts, devoir de faire son service militaire, devoir de veiller à la sûreté publique et d'aider au bien-être général, il y a d'autres devoirs que les minorités doivent remplir, cette fois non pas en leur qualité de citoyens, mais en raison de leur qualité de minoritaires.

C'est toujours à la Société des Nations que nous sommes redevables d'avoir rempli cette lacune des traités.

Déjà dans le projet de résolution de M. le Professeur Gilbert Murray, il avait été fait place à un principe que nous rappelle M. Motta dans un rapport à la 6^e commission :

.... Si les minorités ont le droit d'être protégées dans leur langue, dans leur religion, dans leur race, elles ont comme contre partie un devoir de loyauté politique vis-à-vis de l'Etat dont elles forment une partie » (20).

Après la déposition du rapport, M. Hanotaux, délégué de la France, insiste tout particulièrement sur cette idée :

« La Société des Nations a donc un rôle d'intermédiaire à remplir. Elle se tourne tantôt vers les gouvernements et tantôt vers les minorités. Les anciens disaient que Janus, le dieu de la paix, avait deux fronts. Dans les circonstances actuelles, c'est un peu le cas de la Société des Nations. Elle, aussi, est obligée de se tourner en même temps des deux côtés et d'écouter à la fois les uns et les autres. C'est sur ce rôle de la Société des Nations que nous appelons votre attention. La Société des Nations, pour répondre au mandat qui lui a été confié,

(20) J.O., 13^e séance du 21 septembre 1922.

dit aux uns, aux gouvernants : soyez prudents, soyez ménagers des populations qui sont maintenant dans l'orbite de votre action ; vivez avec elles en les appelant vers vous. Donnez-leur, auprès de vous, tous les avantages qu'on accorde à de fidèles nationaux, à de bons citoyens.

Mais elle dira d'autre part aux minorités : « Vous aussi, acceptez un régime qui vous conduira à une vie meilleure, soyez de bons citoyens, rendez-vous compte que c'est dans l'union, selon le vieux dicton que se trouve votre force commune ».

Ce fut sur ces belles et judicieuses paroles que l'Assemblée vota, le 21 septembre 1922, cinq résolutions, dont deux, la Résolution III et la Résolution V doivent tout particulièrement retenir notre attention :

Résolution III

« L'assemblée, tout en reconnaissant le droit fondamental des minorités à être protégées par la Société des Nations, contre toute oppression, insiste sur le devoir qui incombe aux personnes appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue, de coopérer en citoyens loyaux avec la nation à laquelle ils appartiennent maintenant ».

Résolution V

« Le Secrétariat de la Société des Nations, chargé de réunir les informations concernant la façon dont sont exécutés les traités de minorité, doit non seulement assister le Conseil dans l'examen des plaintes concernant les infractions à ces traités, mais doit aussi aider le Conseil à se rendre compte de la façon dont les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, remplissent leurs devoirs envers leurs Etats. Les

informations ainsi réunies pourraient être mises à la disposition des Etats membres de la Société des Nations s'ils le demandent ». Voici évidemment un très grand progrès. Les droits des minorités, formulés au début d'une manière trop générale, semblant avoir été créée en faveur des seules minorités et dirigés contre une seule personne, l'Etat, tendent de plus en plus à être enfermés dans des limites bien définies, qui restreignent la part de la mauvaise volonté ou des calculs politiques dans les réclamations. Il a été prouvé à ces minorités que, contrairement à ce qu'on pouvait supposer, cette protection ne leur a pas été accordée uniquement pour les garantir contre les empiétements de l'Etat ou pour leur permettre de troubler sa tranquillité intérieure, mais que c'était vraiment une préoccupation de la plus haute moralité, l'intérêt de l'humanité entière qui a été la cause première de l'établissement du système.

CHAPITRE VIII

LA PROCÉDURE DEVANT LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

A) La procédure introductive d'instance

L'article final des traités de minorité a eu soin de fixer lui-même la procédure à suivre. D'après ce texte, « tout membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler. . . ».

Par conséquent, l'initiative sur une question relative au droit des minorités appartient — à l'origine — aux seuls membres du Conseil. Mais cela n'exclut pas la possibilité, pour les membres de la Société des Nations, non membres du Conseil, de porter à la connaissance de celui-ci une question de cette nature. Par exemple, c'est en se fondant sur l'alinéa II de l'art. 11 du Pacte, d'après lequel « tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales..... » que le gouvernement hongrois a soumis par lettre, la question de l'expropriation des biens immobiliers appartenant aux optants hongrois par le gouvernement roumain, au Conseil (1).

L'exemple fut suivi par la Bulgarie, au sujet des habitants de la Thrace Orientale (2).

(1) Lettre du 15 mars 1923 au Secrétaire général de la S.d.N., J.O. 1929, p. 573.

(2) J.O. 1923, Annexe 494, p. 642. Lettre du 31 mars 1923.

Mais ce droit de saisir le Conseil fut, à la suite du rapport de M. Tissoni, approuvé par le Conseil le 22 octobre 1920, étendu aux minorités elles-mêmes.

« Le droit de signaler les infractions ou les dangers d'infractions », dit le rapport, est réservé aux membres du Conseil. Il s'agit ici, en quelque sorte, d'un droit et d'un devoir des puissances représentées au Conseil ; par ce droit, elles sont, en effet, invitées à porter un intérêt tout particulier à la protection des minorités. Evidemment ce droit n'exclut point la faculté des minorités elles-mêmes, ou bien des Etats non représentés au Conseil, de signaler à la Société des Nations toute infraction ou tout danger d'infraction. Mais cet acte doit conserver le caractère d'une pétition ou d'une information pure et simple ; il ne peut pas avoir pour effet juridique de saisir le Conseil et de provoquer son intervention. Si une demande relative aux questions de minorité est adressée à la Société des Nations, le Secrétaire général doit en donner connaissance, sans commentaires, aux membres du Conseil pour information.

Cette transmission ne constitue pas encore un acte juridique de la Société ou de ses organes. La compétence du Conseil à s'occuper de la question surgit seulement si un de ses membres signale à son attention l'infraction ou le danger d'infraction qui fait l'objet de la pétition ou de l'information » (3).

L'Etat intéressé sera mis au courant de la question en tant que membre de la Société des Nations, car tout document communiqué pour information est en principe immédiatement communiqué aussi à tous les membres de la Société ».

(3) V. J.O. numéro 8, novembre-décembre 1920. Rapport du représentant de l'Italie sur les questions relatives aux minorités.

Ainsi que le signale Fouques-Duparc (4) « M. Tittoni a réussi par un détour à conserver aux membres du Conseil le droit exclusif d'attirer l'attention du Conseil sur les infractions aux clauses des minorités », car, pour que le Conseil soit valablement saisi d'une plainte « il faut en effet qu'un de ses membres la prenne à son compte et la lui signale.... ».

Ce rapport fut adopté par la Résolution du 25 octobre 1920, qui créa la procédure suivante :

« En vue de faciliter aux membres du Conseil l'exercice de leurs droits et devoirs en ce qui concerne les minorités, il est désirable que le Président et deux membres désignés par lui dans chaque cas, procèdent à l'examen de toute pétition ou communication à la Société des Nations, ayant trait à une infraction ou danger d'infraction aux clauses des traités pour la protection des minorités. Cet examen aura lieu aussitôt que la pétition ou la communication en question aura été portée à la connaissance des membres du Conseil (5)

Mais de qui pourront émaner ces pétitions ? Conformément aux principes admis, les minorités n'ayant ni la personnalité internationale, ni la personnalité de droit interne, « dire qu'elles ont le droit de pétition, cela signifie que ce droit appartient en propre à chacune des personnes qui font partie de la minorité. D'où cette conséquence que tout individu faisant partie d'une minorité nationale, pourra, même par une initiative isolée, exercer le droit de pétition, soit, pensons-nous, et puisque le texte ne le limite pas, dans un intérêt purement privé particulier, soit même dans un intérêt général, dans l'in-

(4) Op. cit, p. 311.

(5) V. J.O. numéro 8, 1920, Procès-verbal de la dixième session du Conseil.

térêt de la minorité envisagée dans son ensemble et pour défendre les droits de tous..... » (6).

Nous nous permettons de ne pas partager entièrement cet avis ; on ne peut admettre qu'il soit permis à un individu de présenter une pétition à fins particulières et privées, à un organisme aussi important que l'est le Conseil de la Société des Nations.

Le Secrétariat serait submergé de pétitions qui auraient pu tout aussi bien être solutionnées par la voie qu'offre le droit interne de chaque Etat aux particuliers pour la défense de leurs intérêts lésés.

Nous ne pensons même pas que ce soit le vrai but de la protection des minorités. Les traités ont voulu protéger les races qui, à la suite d'un remaniement territorial, habitaient en très grand nombre sur le territoire d'un nouvel Etat. Ce n'est pas là une procédure instituée au profit des intérêts individuels et même pas des seuls minoritaires. Si le texte ne fixe pas de limites au droit de pétition, c'est que ses rédacteurs étaient très éloignés de penser qu'on pourrait l'interpréter de telle façon.

En donnant son adhésion à la Résolution du 27 Juin, l'Etat Serbe, Croate et Slovène a précisé parmi d'autres mesures destinées à empêcher les abus, que les pétitions devaient avoir pour objet la protection des minorités conformément aux traités (7). Or, les traités, nous le répétons, n'ont pas en vue la protection des intérêts particuliers de tel ou tel ressortissant. Voilà les raisons pour lesquelles nous pensons que les pétitions ne peuvent émaner que de personnes défendant l'intérêt de la collectivité.

(6) V. Sibert, op. cit. Leçon du 26 février 1927.

(7) V. J.O., p. 786, 1921.

Nous avons dit plus haut que la procédure n'était pas instituée au profit des seuls minoritaires. Précisons cette affirmation.

La lettre adressée par M. Bénès, le 5 Avril 1923 au Président du Conseil de la Société des Nations contient le passage suivant :

« Mon gouvernement est aussi d'avis, qu'en principe, chacun a la faculté d'adresser à la Société des Nations des pétitions ou des informations relatives à la protection des minorités et que ce n'est point seulement un privilège des personnes appartenant à des minorités » (8).

Analysant, dans son rapport sur la procédure les observations présentées par le gouvernement Tchéco-Slovaque, M. de Rio-Branco partage cette façon de voir :

« Il s'ensuit qu'en principe, les pétitions de minorités peuvent provenir de qui que ce soit » (9).

Ayant ainsi admis le droit de pétition des minorités et des Etats non membres de la Société des Nations, il fallait instituer une procédure adéquate pour le cas où une plainte ayant cette origine viendrait à être déposée.

C'est ce que fit le Conseil par sa résolution du 27 Juin 1921, à la suite des modifications à la procédure proposées par la Pologne et la Tchéco-Slovaquie. Le texte en est le suivant :

« Toute demande relative à la protection des minorités en vertu des stipulations des traités, émanant de

(8) V. J.O. 1923, p. 717.

(9) V. J.O. 1923, p. 1429.

requérants qui n'ont pas la qualité de membres à la Société des Nations, sera communiquée immédiatement à l'Etat intéressé. »

« L'Etat intéressé sera tenu d'informer le Secrétaire général, dans les trois semaines à dater du jour où son représentant auprès du Secrétariat de la Société des Nations aura reçu le texte d'une telle demande, s'il se propose de transmettre des observations à ce sujet. »

« Au cas où l'Etat intéressé ne répond pas ou déclare qu'il s'abstient de faire des observations, la procédure prévue par le rapport Tittoni suivra son cours. »

« Au cas où l'Etat intéressé déclarerait qu'il désire présenter des observations, un délai de deux mois, à dater du jour où son représentant auprès du Secrétaire général de la Société des Nations a reçu le texte de la demande, lui sera accordé à cet effet. Après avoir reçu les observations, le Secrétaire général fera communiquer aux membres de la Société des Nations la demande conjointement avec les observations susdites. »

Telle qu'elle nous apparaît jusqu'à présent, la procédure à suivre en cas de pétition de minorité a eu le don de mécontenter les Etats d'une part et les minorités de l'autre.

En effet, les Etats se plaignaient de ce que les minorités pouvaient directement s'adresser à la Société des Nations et affirmaient que cela était une diminution de leur souveraineté. D'autre part, ils se voyaient priés de présenter des observations sur des questions qui, très souvent, n'avaient que très peu d'importance et ils ne pouvaient admettre de se voir cités à chaque moment devant le Conseil pour fournir des explications.

Les minorités répondaient à cela, que les plaintes adressées à l'Etat, étaient systématiquement étouffées. Elles désiraient aussi être renseignées sur le sort de leurs pétitions et voir en même temps une large publicité être accordée aux débats.

Le mémoire du gouvernement Polonais du 22 Août 1923 proposait que les pétitions soient d'abord remises à l'Etat, « car, argumentaient les juristes polonais, » les traités ont donné un droit d'appel au Conseil, mais ils n'ont pas eu pour but et ne doivent avoir pour effet de relâcher les liens qui unissent à l'Etat tous les ressortissants. Aucun des signataires de ces traités n'a pu avoir la pensée de permettre qu'on ait recours à un tribunal international avant d'avoir saisi de sa plainte son propre gouvernement » (10).

Les raisons invoquées par le mémoire pour justifier ce procédé sont les suivantes :

1) Tout acte de l'autorité administrative locale, par lequel les personnes appartenant à une minorité se considéreraient comme lésées dans leurs droits, serait immédiatement communiqué à l'autorité locale, ce qui permettra à cette dernière de faire droit sans délai aux revendications légitimes des intéressés.

2) Les minorités seraient assurées que l'autorité centrale ne pourrait se désintéresser de leur sort et elles ne chercheraient pas l'appui d'un état étranger, mais adopteraient une attitude loyale à l'égard de leurs Etats.

3) De cette façon le nombre des pétitions adressées au Conseil sera réduit au minimum.

(10) J.O. avril 1929, p. 515 et suiv. Arguments cités par M. Dandurand dans son rapport.

Se basant sur ces conclusions, M. Dandurand, délégué du Canada, propose dans son rapport une procédure qui aurait l'avantage de rapprocher les minorités de l'Etat. Les difficultés iront en diminuant, car le Conseil pouvant se constituer en sous-comités, « permettra, de cette façon à ses membres de se spécialiser dans les questions affectant les minorités. »

Voici le projet de résolution de M. Dandurand : (11)

1) Les pétitions relatives aux minorités, individuelles ou collectives, de race, de langue ou de religion d'un Etat ayant signé un traité de minorité et provenant de l'intérieur ou de l'extérieur de l'Etat devront être adressées au Gouvernement intéressé, avec prière de les transmettre au secrétariat de la Société des Nations dans les 30 jours suivant leur réception, si ce Gouvernement ne croit pas opportun de répondre directement aux pétitionnaires.

2) Si le gouvernement ne réussit pas à satisfaire les plaignants, ces derniers devront, après la réponse qu'ils auront reçue, donner leurs raisons pour maintenir leurs prétentions et pourront demander en même temps au gouvernement intéressé de transmettre toute la correspondance échangée au Secrétariat de la Société des Nations dans les 30 jours qui suivront la réception de leur réplique finale.

3) Le gouvernement devra se conformer à cette requête et en informer les pétitionnaires. Il leur communiquera en même temps les observations supplémentaires qu'il jugera à propos d'ajouter au dossier.

(11) V. J.O. p. 517, 54^e session du Conseil à Genève.

4) Si les pétitionnaires ne reçoivent pas dans les 40 jours qui suivront leur demande, à l'effet que leurs plaintes et tout le dossier soit transmis au Secrétariat, un avis de cette transmission, ils pourront expédier eux-mêmes au Secrétaire de la Société des Nations le duplicata des pièces constituant le dossier ou leur seule plainte, dans le cas où aucune réponse ne leur aurait été faite par le gouvernement. »

Ensuite sont énumérées des conditions de recevabilité analogues à celles prévues par la Résolution du 5 Septembre 1923.

« Au cas où l'Etat intéressé soulèverait, pour une question quelconque, des objections contre la recevabilité d'une pétition, le Secrétaire général soumettra la question de recevabilité au Comité du Conseil, tel que constitué ci-après, qui pourra, s'il le juge opportun, charger un sous-comité de l'examen préliminaire de cette question.....»

4) Dans l'étude de ces pétitions, le Comité du Conseil pourra, s'il le juge opportun, référer la question au Conseil qui disposera de telle façon et donnera telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance.

5) Si le Comité du Conseil, ni aucun membre de ce Comité ne fait un rapport au Conseil, le Comité décidera dans quels cas et dans quelles conditions une communication publique sera faite.

A la suite des discussions qui suivirent, le Conseil, par la Résolution du 7 Mars 1929, chargea M. Adatci et les représentants de l'Espagne et de l'Angleterre de faire un rapport après avoir étudié la question, en tenant

compte des observations présentées par les membres de la Société des Nations.

Ce rapport, dont les conclusions ont été déposées quelques jours avant le début de la session de Juin, et connu sous le nom de rapport de Londres, n'a pas retenu la suggestion consistant dans la transmission des pétitions de la Société des Nations par l'entremise de l'Etat (12).

« Le Comité ne croit pas pouvoir recommander l'adoption de cette proposition comme il a été rappelé ci-dessus, une pétition adressée à la Société des Nations, par des personnes appartenant ou non à une minorité n'est qu'une information. Or, la procédure proposée, revêtant en quelque sorte le caractère d'une procédure contradictoire, n'est pas compatible avec les traités. Le Comité pense d'ailleurs que pareille procédure rendrait plus difficile la tâche de porter remède aux griefs des minorités. Elle diminuerait, en effet, la possibilité de négociations amicales entre le gouvernement intéressé et le Comité de Trois. Le Comité a des raisons de croire que le changement proposé ne serait bien accueilli ni par les gouvernements, ni par les minorités elles-mêmes » (13).

A la suite de ce rapport, le Conseil adopta la résolution suivante dans sa créance du 13 Juin 1929 (14).

« Le Conseil :

a) décide d'ajouter dans ses dispositions antérieures

(12) Une procédure de ce genre est adoptée par la Conv. de Genève Germano-Polonaise du 15 mai 1922, articles 147-149 et par le traité de Brünn entre l'Autriche et la Tchéco-Slovaquie, art. 2-28.

(13) J.O. 1929, annexe 1140, p. 1135.

(14) J.O. 1929, p. 1005.

visant la procédure d'examen des pétitions de minorité les dispositions suivantes :

1) Recevabilité des pétitions

Lorsque le Secrétaire général déclarera une pétition irrecevable, il en informera le pétitionnaire et, le cas échéant, il lui communiquera la résolution du Conseil du 5 Septembre 1923 fixant les conditions de recevabilité pour les pétitions de minorités.

2) Compétence des Comités de minorité

Le président du Conseil pourra, dans des cas exceptionnels, inviter quatre membres du Conseil au lieu de deux, en vue de l'examen des pétitions de minorité, prévu par la Résolution du Conseil du 25 Octobre 1920.

3) Fréquence des réunions des Comité de minorités

Le Conseil estime qu'il serait désirable que les Comités de minorités tinsent compte de la possibilité de se réunir dans l'intervalle des sessions du Conseil, toutes les fois qu'ils le jugent utile pour l'examen de telle ou telle pétition.

4) Communications concernant le sort des pétitions au sein des Comités de minorité

a) Lorsque les membres d'un Comité de minorité auront clos l'examen d'une question sans en demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, ils communiqueront par lettre le résultat de cet examen aux membres du Conseil pour leur information. Le Secrétaire général tiendra à la disposition des membres du Conseil la documentation y relative.

b) Le Secrétaire général distribuera une fois par an à tous les membres du Conseil pour leur information, un document reproduisant les lettres que les divers Comités de minorité auront adressées pour l'année aux membres du Conseil comme il est dit ci-dessus.

5) Publicité du résultat de l'examen d'une question par un comité de minorité

Les comités de minorité devraient prendre en sérieuse considération la possibilité de publier, avec l'assentiment du gouvernement intéressé, le résultat de l'examen des questions qui leur sont soumises. Le Conseil exprime le vif espoir que les gouvernements intéressés puissent, le plus souvent possible, donner leur assentiment à une telle publication. Sa publication pourrait avoir lieu par l'insertion au Journal officiel, soit de la lettre sus-mentionnée au Comité de minorités destinée à informer les autres membres du Conseil, soit de tout autre texte qui paraîtrait approprié.

6) Publications annuelles, régulières concernant l'activité de la Société des Nations en matière de protection des minorités

Le Secrétaire général publiera, une fois par an, au Journal Officiel de la Société des Nations, une statistique concernant : 1) le nombre des pétitions reçues au Secrétariat au cours de l'année; 2) le nombre des pétitions déclarées irrecevables; 3) le nombre des pétitions déclarées recevables et soumises à l'examen d'un comité de minorité; 4) le nombre des comités et celui des réunions tenues par eux en vue de l'examen des dites pétitions; 5) le nombre des pétitions dont l'examen de la part d'un comité de minorité a été clos au cours de l'année.

b) décide de communiquer la présente Résolution aux Etats ayant accepté des clauses pour la protection des minorités.

c) décide que le rapport préparé, y compris les annexes, ainsi que les procès-verbaux des séances tenues par le Conseil siégeant en Comité pour l'examen de cette question et celui de la présente séance du Conseil, seront portés à la connaissance de tous les membres de la Société des Nations et publiés comme d'habitude. »

Nous estimons que cette Résolution est dictée par un esprit de la plus large tolérance vis-à-vis des minorités. Le fait que le Conseil n'ait pas retenu la proposition de M. Dandurand, relative à la transmission des pétitions par l'intermédiaire de l'Etat intéressé, prouve que le Conseil a voulu enlever aux Etats tout moyen tendant au « classement » des pétitions dans quelques tiroirs. Nous croyons cependant que les délais prévus par ce projet ainsi que le droit donné aux minorités de transmettre directement leur plainte à la Société des Nations, restreint considérablement cette possibilité. Nous pensons que cette proposition aurait pu être adoptée par le Conseil, car les arguments qu'on donne en faveur de cette réforme sont loin d'être faibles. Un correctif aurait pu l'assouplir davantage, en laissant subsister la possibilité de conversations amicales entre le Comité et l'Etat intéressé. Le correctif consisterait dans une différenciation basée sur l'objet des pétitions; ont-elles pour but de signaler un abus ou un excès de l'autorité locale dans l'application ou l'interprétation des lois, la minorité s'adresse directement à l'Etat. Leur objet est-il, au contraire, de faire connaître une infraction commise par l'Etat en tant que pouvoir législatif ou exécutif, la compétence de statuer sur leur légitimité appartiendrait au Conseil.

Il faut remarquer que ce qui est souvent le plus vexant pour une minorité, ce n'est pas tant le contenu des lois, mais la façon dont elles sont appliquées, de même que celle dont sont appliqués les règlements par les agents de l'autorité locale. C'est surtout ce genre de brimades qui poussent à l'exaspération. Or, comme ces faits se rencontrent tous les jours dans tous les Etats, il serait nécessaire d'y remédier, non pas en s'adressant au Conseil, car leur importance n'est pas suffisamment considérable, mais en s'adressant au pouvoir central, plus qualifié pour punir ces agents et mettre un frein à leur zèle.

Par la résolution du 13 Juin 1929, les minorités reçoivent entière satisfaction. En effet, le pétitionnaire non seulement ne sera plus tenu dans l'ignorance en ce qui concerne le sort de sa pétition, mais on lui donne même la possibilité de la répéter en lui communiquant les conditions de forme, ce qui lui permet de la rectifier. De même la plus large publicité assurée aux réclamations de ce genre, permettra de renseigner l'opinion publique, restreignant la possibilité, pour l'Etat de prendre des mesures arbitraires et inconsidérées, et pour les minorités celle de l'envoi de pétitions non fondées.

CHAPITRE IX

LA PROCEDURE INTRODUCTIVE D'INSTANCE (suite)

Nous éclaircirons maintenant deux points ayant trait :

1°) à l'objet et à la forme des pétitions de minorités;

2°) à la façon dont le Secrétariat remplira son office d'informateur.

I — La résolution du Conseil du 5 Septembre 1923 (1) adoptée à la suite du rapport déjà cité de M. de Rio-Branco prévoit les conditions de forme que doivent remplir les pétitions :

« Pour être soumises à la procédure établie par les Résolutions du Conseil des 22 et 25 Octobre 1920, et 27 Juin 1921, les pétitions adressées à la Société des Nations relatives à la protection des minorités :

a) doivent avoir pour objet la protection des minorités conformément aux traités;

b) en particulier, elles ne doivent pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie;

(1) J. O. 1923, p. 1293.

c) elles ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie (2);

d) elles doivent être rédigées sans violence de langage.

e) elles doivent contenir des informations ou signaler des faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire. »

« Si l'Etat intéressé soulève des objections quant à la recevabilité des pétitions, la question sera soumise par le Secrétaire général au Président du Conseil qui pourra inviter deux membres pour examiner la question. Le délai de deux mois prévu pour les observations de l'Etat pourra être autorisé par le Président, si l'Etat le demande. La communication des pétitions et des informations sera restreinte aux membres du Conseil. Ce n'est qu'à la demande des Etats ou en vertu d'une Résolution du Conseil qu'elles peuvent être communiquées au public (3).

Donc, les pétitions ne peuvent avoir pour objet que les infractions ou les dangers d'infraction aux stipulations des traités. Mais qu'est-ce que le danger d'infraction?

« En droit pénal, nous dit M. Sibert, il y a lieu de distinguer entre les actes préparatoires de l'infraction et la tentative. Tandis que les actes préparatoires ne sont pas punissables, la tentative (commencement d'exécution)

(2) V. rapport du Comité de juristes présenté à la 54^e session du Conseil, Madrid, juin 1929. Procès-verbal de la 54^e session, annexe 1430 : « en principe, une pétition portant une signature est considérée comme remplissant cette condition de recevabilité ».

(3) J.O. 1923, II, p. 1293.

est, très rigoureusement punie. L'exemple pris est édifiant :

Voici un Etat qui décide de procéder au recensement des propriétés foncières d'une minorité. Il peut y avoir là un acte préparatoire d'une mesure de spoliation contraire aux dispositions sur la protection des minorités. Mais l'acte peut poursuivre d'autres résultats, par exemple aboutir purement et simplement à l'élaboration d'une statistique, amorcer une opération de cadastre, etc...» Et plus loin :

Si au contraire, cette mesure constitue vraiment un commencement d'exécution de l'infraction, comme c'est le cas, dans l'exemple choisi plus haut, de l'ordre donné aux personnes composant une minorité, d'avoir à quitter le pays à une certaine date, il n'est plus douteux que l'Etat auteur de la mesure, sans avoir consommé l'infraction, et rien qu'en donnant l'ordre ait commencé à exécuter ce qui lui est interdit. »

« On sait à quoi s'en tenir et que l'infraction non consommée est en cours d'exécution. »

« La pétition hors de saison pour les actes préparatoires, vient en son temps dès l'instant qu'il s'agit de dénoncer à l'organe de contrôle une tentative, ou, comme dit le rapport Tittoni, le danger d'infraction » (4).

II — En ce qui concerne le deuxième point, quels sont les moyens d'information du Secrétariat; on sait que la Résolution de la Troisième Assemblée du 21 Septembre 1922 prévoyait que le Secrétaire général serait chargé, etc... de « constater » et « d'informer ».

(4) Sibert, op. cit. Leçon du 26 Février 1927.

Le Professeur Gilbert Murray, représentant de l'Afrique du Sud, avait spécifié dans son avant-projet, l'envoi d'agents permanents dans les pays intéressés.

Article 3. — « Dans certaines localités de population mixte, la commission estime que la protection des minorités ne saurait être réalisée d'une manière efficace que par la nomination de représentants fixes de la Société, qui pourront faire un compte-rendu impartial sur la conduite des deux ou de toutes les parties de la population. »

Nous croyons que cette proposition portait atteinte à la souveraineté des Etats. Ce fut aussi l'avis de certains membres de la Commission et une vive discussion s'éleva à ce sujet. Le représentant Yougo-slave affirma qu'une pareille mesure ressemblait fort aux capitulations (5). D'ailleurs toute aggravation du régime devait être étendue aux autres membres de la Société des Nations. Les représentants de la Roumanie et de la Tchéco-Slovaquie se déclarèrent en parfait accord avec celui de la Yougoslavie. D'autre part, on fit remarquer que le Conseil avait déjà le droit d'envoyer des représentants aux Etats membres de la Société des Nations. Enfin, à la suite de l'opposition manifestée par la plupart des délégués, cette proposition tomba.

En résumé, il est du devoir du Secrétariat de s'informer « proprio motu » et sans qu'une plainte soit nécessaire de la façon dont les Etats exécutent les Traités de minorités et de la façon dont les minorités remplissent leurs devoirs vis-à-vis de l'Etat. Il tient d'office le Conseil au courant des informations recueillies (6).

(5) Procès-verbal de la séance du 15 septembre 1922.

(6) Mandelstam, Recueil des Cours de La Haye, 1923, p. 465.

De quels moyens dispose le Secrétariat pour accomplir cette besogne?

Le rapport du comité des juristes plus haut cité nous le dit : le secrétariat comprend une section des minorités divisées en deux départements : le département des commissions administratives et le département des minorités. Celui-ci reçoit les journaux et les revues des différents Etats, aussi bien les publications minoritaires que les publications officielles. De plus, ses membres entreprennent des voyages officiels dans tous les pays, s'entretenant avec les représentants de l'Etat et avec ceux des minorités, l'Etat leur en facilitant les moyens.

B) La procédure devant le Conseil de la Société des Nations

Une fois le Conseil saisi par le Secrétariat, comment exécutera-t-il la mission dont il est chargé?

Les Traités disent qu'il « pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui lui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance », sans fixer de règle précise.

Aussi, dans sa résolution du 25 Septembre 1923, le Conseil décida que son Président désignera dans chaque cas deux autres de ses membres pour examiner la recevabilité de la pétition (7). Ce Comité reçut le nom de Comité des Trois et était destiné à instruire l'affaire en déclarant s'il y avait lieu à ce que l'un des membres du Conseil fasse usage de son droit de signaler l'infraction ou le danger d'infraction. Mais les circonstances en décidèrent autrement; en effet, bien souvent, le Comité

(7) J.O. novembre 1923, p. 1293.

des Trois a tranché, de son propre mouvement, et sous sa responsabilité la grande majorité des cas. C'est ce que fait remarquer aussi Fouques-Duparc (8).

«Tout se passe comme si la minorité saisissait le Comité des Trois et comme si ce Comité était l'instance normale de contrôle, le Conseil, instance supérieure, ne se réservant que les problèmes « particulièrement délicats. »

L'auteur cité ne fait que deux reproches à cette nouvelle instance; d'abord, elle constitue une aggravation du caractère politique du contrôle et secondement, le Conseil et l'Assemblée étant seuls en droit de saisir la Cour Permanente de justice internationale, celle-ci, quoique mentionnée par les Traités à l'égal du Conseil comme chargée de la garantie de la Société des Nations, ne pourrait plus se prononcer que dans des cas de plus en plus limités.

Le Conseil a lui-même décidé de restreindre le caractère politique du Comité des Trois. C'est ce qu'il fit dans la Résolution du 10 Juin 1925;

« Si le Président du Conseil est le représentant de l'Etat dont la minorité est en cause, ou s'il est ressortissant d'un Etat voisin, ou représentant d'un Etat dont la majorité appartient à la même race que la minorité en cause, la mission lui incombant au terme de la résolution du 25 Octobre 1920 sera exercée par son prédécesseur immédiat à la présidence du Conseil.

Le Président ne doit pas désigner dans le comité le représentant de l'Etat dont la minorité est en cause, ou

(8) Fouques-Duparc - Le développement de la protection des minorités dans la Revue de Droit International public et de législation comparée, p. 513, 1926.

le représentant d'un Etat voisin, ou le représentant d'un Etat dont la majorité appartient à la même race que la minorité en cause (9).

On voit, par conséquent, que le Conseil a pris toutes les mesures désirables pour assurer l'objectivité absolue du Comité des Trois. Nous pensons que cette réforme est bien venue, car le Conseil doit être considéré comme un second degré de juridiction dans cette matière, ce qui ne peut que rassurer les minorités en ce qui concerne la manière dont leurs plaintes seront résolues.

Comment le Conseil s'éclairera-t-il sur le fond de la question ?

Soit en demandant au gouvernement intéressé, de plus amples informations, soit en nommant, parmi ses membres un comité, chargé d'étudier la question; soit encore par des pourparlers directs avec le gouvernement intéressé. Il a encore nommé une commission de juristes choisis en dehors de ses membres, il a demandé, en vertu des articles 4, alinéa 5, et 11 du Pacte, des explications verbales à un représentant de l'Etat appelé devant lui. Il a encouragé les Etats en présence à entamer des négociations directes; voilà les moyens généralement employés par le Conseil. Un point ressort à première vue : la rareté des cas dans lesquels le Conseil s'est adressé à la Cour Permanente de Justice Internationale pour avis consultatif. Nous ne doutons pas que le Conseil, organe politique puisse facilement donner des solutions justes en ce qui concerne la seule politique. Cela n'empêche pas que sur les points de pur droit, il devrait avoir recours aux lumières de la Cour, toutes les fois que se présenterait un cas ne relevant que du droit et suscepti-

(9) J.O. 1925.

ble, par conséquent, d'une solution judiciaire. La Cour a, non seulement une compétence juridictionnelle, mais aussi une compétence consultative (10). Sans lui soumettre le litige en lui demandant de le trancher, le conseil n'aurait que tout avantage en faisant appel à cette compétence consultative pour éclaircir le point de droit.

Mais qui dit jugement laisse par là même soupçonner l'existence de sanctions en cas d'inexécution de celui-ci. Quelles sont, par conséquent, les sanctions que peut faire jouer le Conseil ? Il ne s'en trouve guère et cela ne peut pas nous étonner, car la Société des Nations étant composée d'Etats jouissant de leur pleine souveraineté, ne peut, légalement, leur adresser des injonctions (11). Mais si les textes traitant la matière des minorités sont muets à cet égard, ne peut-on trouver une sanction dans un texte plus général et essayer, en procédant par analogie, de les appliquer à notre matière ? On sait qu'en vertu de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations, le Conseil procède à une enquête-examen sur la nature du différend susceptible d'entraîner une rupture entre les Etats en cause. S'il réussit à trouver une solution, il est dressé un procès-verbal de conciliation. En cas d'insuccès, le Conseil rédige un rapport pour faire connaître les circonstances du conflit ainsi que les solutions qu'il préconise comme « les plus équitables et les plus appropriées à l'espèce ». Le rapport adopté par l'unanimité des membres du Conseil, les membres de la Société s'engagent à ne pas recourir à la guerre contre celle des parties qui se conformera aux conclusions du rapport.

(10) Sibert, op. cit. Leçon du 26 février 1927.

(11) Idem, Leçon 12 mars.

« Toute la question est de savoir si la délibération du Conseil statuant sur une pétition de minorités a la même valeur juridique que la recommandation prévue par l'article 15 du pacte ». (12).

En se prononçant pour l'affirmative, M. Sibert s'en rapporte à l'analogie existant entre les termes du rapport Tittoni : « Le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance » et ceux de l'article 15 : « Si le différend n'a pu se régler..... le Conseil fait connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les plus appropriées à l'espèce ».

« Visiblement », dit M. Sibert, « les pouvoirs du Conseil dans le cas des pétitions ont été calqués sur ceux qui étaient déjà les siens dans le cas de l'enquête-examen. Est-on tenté d'alléguer qu'on ne saurait assimiler un cas à l'autre et que faute d'identité des parties aux conflits, qui sont, dans les circonstances, prévues par l'article 15, deux Etats, et dans l'autre cas, un Etat et une minorité, il ne saurait y avoir identité d'effets accordée aux conclusions du Conseil ? L'objection se heurte à ceci : Le Conseil de la Société a reçu de l'article 4, al. 4 du Pacte — d'ailleurs sur un pied d'égalité avec l'Assemblée — une compétence générale pour connaître de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde. Pour peu qu'il se saisisse le premier d'une question rentrant dans ce premier aspect de sa compétence — et c'est le cas de la question des minorités — aucune restriction ne vient limiter le pouvoir réglementaire qu'implique nécessairement la compétence générale prévue à l'art. 4. Dans le

(12) Sibert, op. cit. Leçon du 12 mars 1927.

cas présent, les termes du rapport Tissoni autorisent à penser que le Conseil a entendu se servir de la compétence générale que lui reconnaît l'article précité pour attacher des effets identiques à ses conclusions unanimes au cas d'enquête examen et de procédure de pétition ».

Quant à l'intérêt que présente la question, c'est qu'au cas de réponse affirmative, les Etats ne peuvent recourir à la guerre contre celle des parties qui s'est conformée aux conclusions unanimes du Conseil ».

Or, les termes mêmes de l'article 15 nous font entrevoir qu'il y a une sanction, c'est la guerre. Et alors, nous ne pouvons que partager l'opinion affirmative de M. Sibert, car avec sa manière de voir, une au moins des parties n'en supportera pas les conséquences (13). Mais, demanderons-nous, une question de minorité qui n'est au fond que le résultat des soubresauts d'un amour-propre national blessé, vaut-elle la peine de déclancher ce fléau de l'humanité qu'est la guerre ? Vaut-elle la peine d'engager, pour la satisfaction de l'amour-propre national de quelques sectaires, des milliers de vies humaines ? Nous ne le pensons pas. Nous ne croyons d'ailleurs pas que la Société des Nations recoure à cette « ultima ratio » qu'en cas de gravité extrême où l'intérêt de la communauté internationale européenne est en jeu, et après avoir épuisé tous les moyens pacifiques de conciliation. Or, les questions de minorité ne présentent le plus souvent qu'un intérêt local. La conclusion est nette : il n'existe pas de sanctions.

Est-ce à dire qu'il ne peut en être institué ? Les théoriciens de l'irresponsabilité de l'Etat se prononcent

(13) Nous envisageons ici l'éventualité d'un essai de séparation par force de la part d'une minorité, car l'art. 15 du Pacte réglemente les litiges entre Etats et n'envisage la guerre que contre un Etat.

pour la négative. Mais nous pensons que rien ne s'oppose à ce qu'il y ait des sanctions, non pas seulement des sanctions économiques contre l'Etat, ainsi que le laisse entendre le Pacte, mais des sanctions « pénales » contre les auteurs de l'infraction, qu'ils appartiennent à la majorité aussi bien qu'à la minorité. Dans ce cas, l'auteur de l'infraction n'étant pas l'Etat, personne publique, mais l'individu, personne privée, rien ne s'oppose à ce qu'il soit puni. La crainte de sanctions matérielles et tangibles dont l'exécution soit assurée, est, pensons-nous, le seul correctif susceptible de restreindre les infractions aux stipulations des traités.

En résumé, la procédure en matière de protection des minorités tient dans les règles suivantes :

a) En ce qui concerne les éléments qui peuvent dénoncer une infraction ou un danger d'infraction, ce sont :

1) Tout membre du Conseil en vertu de l'article final des Traités de minorités ;

2) Tout membre de la Société des Nations, en vertu de l'article 11 du Pacte.

3) N'importe quel autre Etat, collectivité, ou minorité, cette dernière de façon individuelle ou collective.

En principe, et d'une manière générale, le Secrétariat est obligé de tenir au courant le Conseil de l'état des relations existant entre les minorités et les Etats dont elles sont les ressortissants.

Au cas où un membre du Conseil a fait usage de son droit, la procédure à suivre est indiquée par les traités.

Si c'est un membre de la Société non membre du Conseil, il faut qu'un membre du Conseil s'occupe de la plainte et la fasse sienne ; la marche à suivre est celle prévue par la Résolution du 25 octobre 1920. Si c'est par une pétition émanant d'une personne non membre de la Société cette pétition est examinée par le Secrétariat ; si elle remplit les conditions de forme requise, elle est présentée au Président du Conseil, qui, s'il le juge nécessaire, désigne le Comité des Trois ou des Cinq. Au cas où la pétition attirerait l'attention du Conseil sur un cas d'extrême gravité, le Comité après avoir instruit l'affaire, en communiquant la pétition à l'Etat mis en cause et en recevant les observations de celui-ci, saisit le Conseil, qui peut prendre les mesures qu'il juge les plus utiles.

Si la pétition ne présente pas les garanties de sérieux nécessaires, le Secrétaire informe le pétitionnaire qu'il n'a pas cru devoir lui laisser poursuivre son chemin, en lui communiquant en même temps les textes des résolutions fixant les conditions de recevabilité.

De toute façon, le secrétaire doit publier les pétitions reçues au Secrétariat en indiquant si elles ont été refusées ou admises, et, dans ce cas, quelle en a été la solution.

C) Aperçu critique sur l'état actuel de la protection des minorités

Nul ne peut nier les grands progrès de tout ordre réalisé par les traités des minorités.

En effet, de timide et restreinte quant à ses bénéficiaires, ainsi qu'à ses obligataires, elle est devenue de nos temps l'expression d'un principe universellement admis et placé au-dessus des intérêts politiques des Etats.

On la voit s'étendant de plus en plus en essayant de prendre sous son aile le maximum de nationalités. Sans procédure, sans organe pour statuer sur les plaintes, ne permettant pas, à cause de l'extrême sévérité avec laquelle on fermait les frontières, de porter à la connaissance de l'humanité entière les persécutions auxquelles étaient en butte les minorités, sans même le moindre espoir de voir leur sort s'améliorer un jour, telle était la situation de ces minorités avant la guerre. Au contraire, de nos jours, leur bien-être et leur protection font l'objet de plusieurs traités internationaux et occupent une place dans la constitution de plusieurs Etats. On a prévu en leur faveur une procédure, tendant à s'améliorer et s'assouplir, procédure ouverte à chacun et à tous, permettant ainsi d'atteindre une instance supérieure dont la haute compétence et la haute impartialité ne sauraient faire un doute pour personne. La garantie des droits individuels ou collectifs, est devenue non seulement juridique, mais internationale (14). Si dans l'ancien droit un Etat réussissait à secouer le joug qu'étaient pour lui les obligations à lui imposées par des traités (15), cela n'est plus possible de nos jours à cause du caractère international et humanitaire que revêt la garantie. En partant de ce point de vue, on ne peut envisager la suppression du système de protection des minorités, ou plutôt la suppression de l'inégalité consacrée par le système actuel que par trois moyens :

1°) Soit par l'existence d'une situation de fait rendant les traités superflus. Par exemple, l'entente parfaite entre la majorité et la minorité créant une situation semblable à celle de la Suisse ou de la Belgique.

(14) Von Balogh, op. cit. p. 265.

(15) Déclaration de Gortchakoff, de 1871, sur l'impossibilité dans laquelle se trouvait la Russie de maintenir la neutralité de la mer Noire.

2°) Soit par l'assimilation de la minorité par la majorité.

3°) Soit par la généralisation du système, tous les Etats jouissant alors de nouveau d'une capacité égale.

Mais, dans l'état actuel, la protection des minorités présente encore bien des lacunes, malgré les progrès réalisés.

Son plus grand défaut consiste dans son manque d'universalité. En effet, seuls quelques Etats supportent cette « *capitis diminutio* » et nul ne pourrait affirmer que ceux qui en sont affranchis ne possèdent pas de minorités sur leur territoire. Il s'en trouve en Italie, en Espagne, en Allemagne, en Angleterre. Si le système s'étendait à tous les Etats, la souveraineté universelle étant limitée, l'égalité serait rétablie.

D'autre part, ainsi que nous l'avons déjà constaté, les traités n'ont pas précisé le sens du terme minorité. N'importe qui peut aujourd'hui se prétendre minorité. De plus, si les traités avaient procédé à cette définition, ils auraient par là, enlevé un argument puissant aux Etats s'opposant à la généralisation, argument consistant dans l'affirmation qu'on verrait se créer des minorités factices et en surgir là où on s'y attendait le moins et par conséquent se refusant avec énergie à souscrire à des règles qu'ils admettent fort bien chez les autres. En effet, n'auraient été considérées comme minorités que celles correspondant à la définition donnée.

Ainsi que nous l'avons fait remarquer en procédant à l'analyse des stipulations des traités de minorité, ils créent une inégalité flagrante entre la majorité et la minorité au profit de cette dernière, l'article final ne plaçant sous la garantie de la Société des Nations que les

clauses ayant trait à la protection des minorités, les clauses d'ordre général concernant « tous » les ressortissants de l'Etat ne jouissant que de la garantie interne de l'article premier. Et même cet article premier comme le fait remarquer M. Von Balogh (16) ne place sous cette garantie que les articles 1-9. Cela voudrait-il signifier que l'autonomie des Szecklers et des Saxons, par exemple, dont il est question dans l'article 11, ne peut se prévaloir du droit public roumain ? Regrettable qui pro-quo.

En ce qui concerne la procédure, nous croyons que, telle qu'elle se présente actuellement, on ne saurait rien y ajouter ou en retrancher, sans remettre encore une fois en question des sujets brûlants tels que la compatibilité de la souveraineté d'un Etat avec sa citation par un de ses ressortissants devant un tribunal international, etc...

Nous pensons, en effet, que la procédure a atteint son maximum de développement ainsi que son maximum de rendement. Bien entendu, notre raisonnement part du principe que la base de cette procédure se trouve dans les stipulations des traités. Si un changement est effectué à ces derniers, il est logique que la procédure varie en même temps que ces textes, sa caractéristique principale étant son extrême souplesse.

Il serait, non seulement prématuré, dans l'état actuel du droit, mais même dangereux de généraliser la procédure prévue par la convention Germano-Polonaise du 15 mai 1922 car nous ne croyons pas qu'on ait des avantages à retirer du fait de la soumission des tribunaux internes à une instance internationale. Nous n'accepterions cette procédure que si elle s'arrêtait à une Cour de

(16) Op. cit. p. 273.

Justice supérieure d'ordre interne, dont les membres soient pris en nombre égal parmi les minoritaires et les majoritaires. Nous estimons, en effet, que vu le grand nombre de cas dans lesquels le Conseil de la Société des Nations a débouté les minorités de leurs plaintes, il devrait être accordé une plus grande compétence aux juridictions internes (17).

(17) Pétition de l'Alliance israélite universelle à propos de la loi hongroise XXV de 1920; pétition de 1925 des Eglises réformées, unitaires et catholiques de Transylvanie à propos de la loi roumaine sur l'enseignement privé. Télégramme de l'Union scolaire allemande de Puck, de 1922 : pétition de l'Union Nationale démocratique Ukrainienne du 27 Août 1926. Dans tous ces cas et beaucoup d'autres, le Conseil a rejeté la plainte.

CINQUIÈME PARTIE

La généralisation de la protection des minorités

CHAPITRE X

LES ESSAIS INFRUCTUEUX FAITS DANS CETTE VOIE

Déjà depuis longtemps, les Etats d'un côté, la doctrine de l'autre, se livrèrent à des attaques savantes, tendant à la généralisation du système. Les protestations des Etats se firent entendre — pour la première fois à la III^e Assemblée de la Société des Nations — par la voix de M. Walters délégué de la Lettonie, qui s'exprime en ces termes : (1)

« . . . conformément à la proposition de résolution, déposée par son représentant, est d'étudier et de proposer à l'Assemblée, les bases d'une protection générale des minorités de tous les pays.... ».

A ces justes paroles se rallièrent les représentants de tous les Etats liés par des traités de minorité. Le résultat fut une satisfaction morale, le point 2 de la résolution déjà citée du 21 septembre 1922 s'exprimant comme il suit :

(1) J.O. 1922.

« L'Assemblée exprime l'espoir que les Etats qui ne sont liés vis-à-vis de la Société des Nations par aucune obligation en ce qui concerne les minorités observeront cependant dans le traitement de leurs minorités de race, de religion ou de langue, au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités et selon l'action permanente du Conseil ».

Satisfaction illusoire et platonique, mais satisfaction quand même, le haut concile international qu'est l'Assemblée ayant approuvé les desideratas des Etats de minorités.

Une protestation collective analogue eut lieu lors de la VI^e assemblée, à propos de la proposition présentée par le délégué de la Lithuanie, M. Galvanauska. Il est curieux de remarquer que les Etats s'opposant le plus à la généralisation de la protection des minorités se trouvent être toujours les mêmes, c'est-à-dire les membres permanents du Conseil de la Société des Nations.

En effet, à l'argumentation de M. Galvanauska, basée sur la différence de souveraineté existant actuellement entre les Etats signataires et ceux ayant conservé tout leur libre arbitre argumentation comportant la modeste conclusion suivante :

« C'est la raison pour laquelle il me paraît très désirable que la Société des Nations élabore une déclaration générale sur la protection des minorités, imposant les mêmes droits et les mêmes devoirs à tous les Etats membres de la Société des Nations envers leurs minorités de race, de religion ou de langue » (2). A cette argumentation donc, que répondent les Etats ?

(2) J.O. 1925.

M. Henri de Jouvenel, délégué de la France, affirma qu'il ne pouvait accéder à une pareille proposition, car ce serait mettre la France à la merci d'un avocat ambitieux.

M. Cippico, délégué de l'Italie, crut naturellement — vu les nombreuses minorités se trouvant en Italie — devoir affirmer qu'il était superflu d'élargir ainsi la sphère d'activité de la Société des Nations.

On retrouve à peu près les mêmes arguments chez les délégués de la Belgique et de l'Angleterre. Toute la discussion, engagée avec une documentation matérielle et juridique remarquable par M. Galvanauska et M. Comneni, délégué de la Roumanie, aboutit à la demande adressée par l'Assemblée au Secrétaire général de communiquer au Conseil les débats de la 6^e Commission.

La faiblesse des arguments de MM. de Jouvenel, lord Cecil et Hyman eut, une fois de plus, raison de la justice. Nous croyons cependant que sous la pression chaque jour plus forte de l'opinion publique, la Société des Nations sera d'elle-même forcée de trouver la solution la plus juste et la plus impartiale de cette question d'amour-propre.

Mais si les essais faits jusqu'à ce jour par les Etats et la doctrine pour arriver à une généralisation du système de protection de minorités sont restés infructueux, ne pourrait-on pas arriver à ce même résultat en se plaçant à un autre point de vue ?

Si, par exemple, au lieu de s'efforcer de faire souscrire aux Etats des clauses visant uniquement les minorités, on songeait à leur soumettre une déclaration ayant pour but la sauvegarde des droits de l'homme, considéré

en tant qu'être humain et abstraction faite de ses origines, sauvegarde ne concernant pas ses droits internes, mais ses droits internationaux ?

C'est là l'objet de la proposition que fit M. Mandelstam dans le rapport qu'il présenta à l'Institut de Droit international en 1928. « Il me semble », dit M. Mandelstam, « que la solution provisoire du problème actuel pourrait être trouvée dans un compromis en vertu duquel la généralisation proposée ne s'étendrait qu'aux droits de l'homme et du citoyen, dans la mesure où les reconnaissent les mêmes traités de minorités » (3).

Le moyen pour arriver à cette solution est l'adhésion de tous les Etats à une convention générale pour la protection des droits de l'homme et du citoyen, leur adhésion à une convention spéciale pour la protection des minorités restant facultative.

Nous ne nous occuperons ici que du premier des deux avants-projets présentés à la 22^e Commission qui, seul, nous paraît pouvoir être accepté par tous les Etats, le second n'y étant que subordonné, car son acceptation n'est que facultative. D'ailleurs, aucun Etat ne consentirait à y adhérer sans être certain que les clauses s'y trouvant seraient unanimement acceptées (4).

(3) Annuaire de l'Institut de Droit International, 1928, p. 285.

(4) Texte de l'avant-projet de l'Institut de Droit International sur la protection des droits de l'homme et du citoyen :

Préambule :

L'Institut de Droit International, considérant ·

Que la conscience juridique du monde civilisé exige la reconnaissance internationale à l'individu d'une sphère juridique soustraite à toute atteinte de la part de l'Etat;

Que les traités de minorités, conclus en 1919 et 1920 par les principales Puissances alliées et associées avec quelques autres Etats, contiennent déjà une reconnaissance explicite de certains

En parcourant le texte plus bas cité de l'avant-projet de cette convention générale, on doit constater que dans les paragraphes 3 et 4 du préambule, on insiste

(suite note 4)

droits de l'homme et du citoyen. Mais qu'une pareille reconnaissance partielle, n'imposant le respect des droits de l'homme et du citoyen qu'à un certain nombre d'Etats, est en contradiction manifeste avec le principe de l'égalité, devant le droit international de tous les membres de la communauté internationale;

Qu'il importe, dès lors, avant tout, d'étendre au monde entier la reconnaissance des droits de l'homme et du citoyen, tels qu'ils ont été reconnus par les Traités de minorités.

Que l'énumération de ces droits doit être complétée et qu'elle devra être complétée dans la suite par l'addition d'autres droits également importants;

Propose les règles suivantes comme base d'une déclaration mondiale :

Article premier

1) Les Etats signataires s'engagent à reconnaître à tous leurs habitants le droit à la vie et à la liberté et à leur accorder pleine et entière protection de ce droit sans distinction de race, de langue, ou de religion.

2) Les habitants de chacun des Etats signataires auront le droit au libre exercice, tant public que privé, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Article 2

Tous les ressortissants de chacun des Etats signataires seront égaux devant la loi.

Article 3

Aucun motif tiré de la différence de la race, de la langue ou de la religion ne pourra être opposé à aucun ressortissant des Etats signataires en ce qui concerne la jouissance des droits privés, des droits civils et des droits politiques, notamment l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs, l'exercice des différentes professions et industries et l'application des lois d'ordre économique.

Article 4

1) Aucune restriction ne pourra être édictée contre le libre usage, par tout ressortissant, des langues usitées dans le pays, soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques.

avec vigueur sur l'inégalité dans laquelle les Etats se trouvent plongés actuellement du fait de l'existence des traités de minorités. Ce que vise le préambule, c'est — ainsi que nous l'avons déjà dit — non pas un système de protection des minorités, mais un système de protection de l'humanité entière. D'autre part, le texte ne laisse nulle part entrevoir, ou du moins il ne l'accentue pas, la différence existant entre la majorité et la minorité, ainsi que le font les traités. Tel quel, il nous semble parfaitement devoir répondre à son but.

Si nous analysons un à un les articles de cet avant-projet, nous voyons que dans l'article premier se trouvent reproduits deux principes se trouvant déjà dans tout traité, convention ou déclaration unilatérale concernant les minorités. D'ailleurs, la sauvegarde de la vie et de la liberté du citoyen s'étend à tous, majorité aussi bien que minorité.

L'article 2 nous semble incomplet et voici pourquoi : les articles des traités de minorités traitant l'égalité devant la loi, ont prévu l'égalité tant en droit qu'en fait. Nous ne saurions trop insister à ce sujet, car l'égalité en droit n'est rien si elle ne s'accompagne pas d'une égalité en fait quant à la portée, l'application et le résultat des lois. C'est pourquoi il serait peut-être préférable

(suite note 4)

2) Les ressortissants de l'Etat auront le droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion. L'exercice de ce droit ne peut être soumis qu'à des conditions équitables pour toutes les langues et religions.

3) L'enseignement privé ne pourra être soumis à aucune autre restriction que celle dictées par l'ordre public et les bonnes mœurs.

de compléter dans ce sens l'article 2 qui, sans cela, permettrait fort bien de rendre illusoire, en ce qui concerne certaines parties d'une population, la protection dont on a voulu la pourvoir.

L'égalité de fait est sous-entendue dans l'article 3, dont les termes, sans la désigner explicitement, semblent toutefois s'y référer, mais seulement en ce qui concerne les droits individuels. D'ailleurs l'article 3 ne fait que reproduire en cela les stipulations des traités. Même observation pour l'article 4, qui prévoit le libre usage de la langue. Cependant que veut dire l'expression que l'on trouve dans l'alinéa II, qui soumet l'exercice du culte à des « conditions équitables » ? Qu'est-ce que ces conditions équitables ? Faut-il par là reconnaître l'égalité des églises minoritaires avec l'église officielle ? Et par l'enchaînement des idées, devons-nous leur accorder également le droit d'être considérées comme des Eglises d'Etat ? Un peu plus de précision donnée à ces termes ne pourrait qu'en faciliter l'interprétation qui pourrait contrairement conduire à des résultats contradictoires, selon qu'elle se fait dans l'intérêt de la majorité ou dans celui de la minorité.

Dans le même ordre d'idées, qu'elle est la signification exacte de « l'ordre public » dont il est fait mention dans l'alinéa III ? Si nous rappelons à ce sujet que pour l'Etat, ordre public signifie aussi unification et uniformisation, on voit immédiatement vers quelles conclusions on est entraîné. Car si ordre public veut dire uniformisation, celle-ci ne peut être compatible avec le développement, au sein même de l'Etat, de minorités mécontentes. Et si l'Etat se voit forcé, pour des cas de force majeure, de fermer les écoles minoritaires, peut-il invoquer l'ordre public qui, du point de vue de ces mino-

rités, peut être un concept tout différent en ce qui concerne son étendue, son contenu et sa force?

Sous ces quelques réserves, il est évident que rien n'empêcherait les Etats de bonne volonté d'adhérer à une convention de ce genre qui, ne concernant pas expressément les minorités, peut être signée même par l'Etat le plus unifié au point de vue ethnique et présente de plus l'avantage de supprimer l'inégalité existant actuellement, non seulement entre Etats, mais même entre les individus, les traités ayant placé les minorités dans une situation privilégiée vis-à-vis de la majorité.

Telles quelles, les différentes propositions relatives à la généralisation et la protection des minorités sont restées à l'état de projet. Ce ne fut qu'en 1929 que l'Institut de droit international adopta dans sa session de New-York, une résolution dont nous nous occuperons dans le chapitre suivant et qui peut être considérée comme un pas de plus en faveur du caractère obligatoire de la généralisation.

CHAPITRE XI

La Résolution du 12 Octobre adoptée par l'Institut de droit international Session de New-York 1929

Nous avons examiné, dans le précédent chapitre, la teneur de l'avant-projet présenté par M. Mandelstam à l'Institut de Droit International. A la suite des discussions qui eurent lieu au sein de la commission, le projet initial fut modifié et le texte définitif qui fut voté le 12 Octobre 1929 a une plus grande souplesse, ayant perdu tout ce qui, de près ou de loin, pouvait faire penser qu'il visait plus spécialement les minorités que l'individu en général (1).

(1) Voici le texte de la Résolution :

L'Institut de Droit International, considérant :

Que la conscience juridique du monde civilisé exige la reconnaissance à l'individu de droits soustraits à toute atteinte de la part de l'Etat;

Que les déclarations des droits inscrits dans un grand nombre de constitutions et notamment dans les constitutions américaines et françaises de la fin du XVIII^e siècle, n'ont pas seulement statué pour le citoyen, mais pour l'homme;

Que le XIV^e amendement de la constitution des Etats-Unis a décidé, à l'unanimité que, des termes de cet amendement, il résulte qu'il s'applique dans la juridiction des Etats-Unis « à toute personne, sans distinction de race, de couleur ou de nationalité, et que l'égalité de protection des lois est une garantie de la protection des lois égales », que, d'autre part, un certain nombre de traités stipulent

Déjà, dans le préambule, on supprime les allusions aux droits reconnus aux minorités et qui étaient mentionnés dans l'alinéa II, du préambule de l'avant-projet. En effet, il est absolument indispensable que, au moyen de cette déclaration, les minorités se trouvent protégées « implicitement » en tant qu'êtres humains, et comme tels, participant aux droits minimums accordés à tout individu. Il ne faut pas que cette déclaration ait l'air d'étendre à l'humanité entière des règles conçues, rien qu'en faveur des minorités, pour ne pas porter atteinte au senti-

(suite note 1)

la reconnaissance des droits de l'homme, qu'il importe d'étendre au monde entier la reconnaissance internationale des droits de l'homme;

Proclame :

Article premier

Il est du devoir de tout Etat de reconnaître à tout individu le droit égal à la vie, à la liberté et à la propriété et d'accorder à tous, sur son territoire, pleine et entière protection de ce droit, sans distinction de nationalité, de sexe, de race, de langage ou de religion.

Article 2

Il est du devoir de tout Etat de reconnaître à tout individu le droit égal au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Article 3

Il est du devoir de tout Etat de reconnaître à tout individu le droit égal au libre usage de la langue de son choix et de l'enseignement de celle-ci.

Article 4

Aucun motif tiré, directement ou indirectement de la différence de sexe, de langue, de nationalité ou de religion n'autorise les Etats à refuser, à aucun de leurs nationaux les droits privés et les droits publics, notamment l'admission aux établissements d'enseignement public, et l'exercice des différentes activités économiques, professions et industries.

Article 5

L'égalité prévue ne devra pas être nominale, mais effective. Elle exclut toute discrimination directe ou indirecte. ,

ment de l'unité nationale des Etats, principal obstacle à la généralisation de la protection des minorités. Aussi, le préambule de la Résolution définitive mentionne-t-il « des traités » et non plus « les traités de minorité, faisant par cela allusion aux traités des siècles précédents » (2).

On est tenté de se demander pourquoi il ne figure pas, dans le texte définitif, de partie équivalente à l'alinéa 5 du préambule de l'avant-projet, relatif à l'addition ultérieure d'autres droits. Nous pensons que si les Etats acceptaient une pareille déclaration il faudrait préciser leurs obligations envers les individus. La même prudence se retrouve dans la composition des articles suivants. D'où l'article premier de l'avant-projet ne visait que « les Etats signataires » et « leurs habitants » l'article équivalent du texte définitif nous parle de « tout Etat » et « de tout individu ». Le texte actuel tend à englober les étrangers dans cette protection, et remplit par cela parfaitement son but qui est de faire respecter les droits internationaux de « l'homme » et non pas du « minoritaire. »

L'article 4 nous semble mériter une attention toute particulière. Il y est dit, en effet, qu'un Etat ne peut « refuser à aucun de ses nationaux..... » Le terme de « national » nous paraît constituer, à la fois, un avantage et un danger. Comment se fait-il qu'il se soit glissé dans cette déclaration ?

(suite note 1)

Article 6

Aucun Etat n'aura le droit de retirer, sauf pour des motifs tirés de sa législation générale, sa nationalité à ceux que, pour des raisons de sexe, de race, de langue ou de religion, il ne saurait priver des garanties prévues aux articles précédents.

(2) V. Mandelstam. La déclaration des droits internationaux de l'homme, dans la Revue de Droit International, 1930, n° 1.

Dans son article précité, M. Mandelstam nous apprend que la Commission avait supprimé le mot citoyen que contenait la rédaction primitive du projet « en maintenant certains droits du citoyen qu'elle croyait inséparables des droits de l'homme. Certains membres de l'Institut n'admirent pas ce caractère international donné aux droits du citoyen et qui ne devait appartenir qu'aux droits de l'homme. Mais le rapporteur ayant spécifié que seuls les droits publics, à l'exception des droits politiques, étaient visés et M. de Lapradelle ayant obtenu le remplacement du mot « citoyen » par le mot « national » l'article fut adopté.....»

Nous avons dit que ce terme de national nous paraissait constituer un avantage et un danger. Un avantage, parce que c'est un moyen excellent de rassurer les Etats qui craignent que cette déclaration ne vise les minorités. Le mot national peut signifier que tous les ressortissants d'un Etat ne forment qu'un tout, qu'ils ne forment qu'une nation. Mais, d'un autre côté, cette convention générale une fois signée et ratifiée, ne peut-il se trouver des juristes subtils pour affirmer que le texte même de cette convention, par l'emploi de ce terme, a entendu nier l'existence de minorités? Ou du moins, reculant devant l'impossible, ne pourraient-ils pas affirmer qu'on a entendu consacrer l'unité de race des Etats?

Evidemment, de nos jours, une pareille affirmation irait à l'encontre et du bon sens et des faits eux-mêmes. Mais comme il faut tout prévoir, même l'impossible, comme, d'autre part, certains Etats se sont spécialisés dans la création de doctrines bizarres, en ne poursuivant que leur intérêt immédiat, qui nous dit que dans vingt ans, une pareille prétention ne trouverait pas des partisans?

Nous trouvons dans l'article 5 une mise au point qui ne se trouve pas dans l'avant-projet. L'art. 5 de la Résolution déclare que « l'égalité ne sera pas nominale mais effective. » Il est à remarquer à cet effet que certains États qui protestent le plus souvent contre le traitement de leurs frères se trouvant sous une souveraineté étrangère, pratiquent chez eux une admission proportionnelle des minorités aux établissements d'enseignement au moyen du « numerus clausus. » « Le trop fameux numerus clausus dit M. Mandelstam, se trouve proscrit effectivement, pas seulement nominale-ment » (1). Ce sont d'ailleurs les termes des traités de minorités sous une autre forme : « en droit et en fait », dit l'art. 9 du traité de minorités signé par la Roumanie.

Le monde international s'est trouvé devant un cas particulier, à la suite duquel on a, dans l'article 6, pris des mesures pour l'empêcher de se renouveler. Le gouvernement turc, au mépris du Traité de Lausanne et des principes généraux du droit international, a exclu de sa sujétion, en confisquant leurs biens, les Arméniens jusqu'alors ressortissants Turcs qui avaient, aux yeux du gouvernement Turc, eu le tort de ne pas « avoir pris part à la lutte dite nationale, ou de ne pas avoir été autorisés par le gouvernement Turc à réintégrer le territoire turc » (2). Pourquoi la Turquie avait-elle exclue les Arméniens de sa sujétion ? Pour les empêcher de s'adresser à la Société des Nations en tant que minorité.

Ce procédé peu en usage, parmi les nations civilisées, a fait sentir la nécessité qu'il y avait d'empêcher la répétition d'une pareille catégorie d'actes. Et c'est pour-

(1) Mandelstam, article cité, p. 17.

(2) Consultation de MM Gidel, de Lapradelle, le Fur et Mandelstam, p. 9.

quoi l'article 6 de la Résolution ne permet aux Etats de retirer leur nationalité aux individus « que pour des raisons tirées de leur législation générale. »

Que devons-nous penser de cette Déclaration des droits internationaux de l'homme, telle qu'elle se présente ?

Tout d'abord, nous ferons remarquer que la notion de l'individu évolue en droit international selon le même processus qu'elle a déjà suivi en droit interne.

En droit interne, l'homme n'était rien, l'Etat était tout, tous les citoyens devaient travailler pour la grandeur de l'Etat ou, retournant la formule dont s'est servi M. de Lapradelle dans son rapport fait à la session de Rome de 1921 de l'Institut de droit international, l'homme était un moyen en vue de la grandeur des Etats.

Petit à petit, cette notion se transforme. Ce n'est plus l'homme qui travaille pour l'Etat, mais c'est au contraire les actes de l'Etat qui doivent tendre au bien être public; c'est l'Etat qui doit assurer aux citoyens le maximum d'avantages. Toutes les mesures prises par lui ne peuvent être envisagées qu'en rapport avec la répercussion qu'elles auront sur les individus.

C'est la même chose en droit international. Il fut un temps assez rapproché de notre époque, où les Etats seuls étaient sujets du droit international, où seuls leurs droits et leurs devoirs étaient prévus, où la conduite de ces seuls Etats était réglée. Bref, les Etats devaient être les piliers de la tranquillité internationale et de l'ordre public international, cela en vue d'assurer à ces mêmes Etats la possibilité de leur développement économique ou militaire. Les événements qui eurent lieu au XIX^e siècle dé-

montrent amplement la justesse de cette affirmation. Petit à petit, il apparaît que le but suprême de la communauté des Etats ne réside pas dans leur perfection à eux, Etats, « mais bien dans celle de l'humanité » (3).

En ce qui concerne l'individu, la Société des Etats tend de plus en plus à entourer d'une garantie internationale la garantie de droit interne qui lui est déjà accordée. C'est une évolution naturelle que rien ne peut empêcher. La fixation de véritables constitutions internationales, comme le sont les traités de minorités ou des Déclarations générales dans le genre de celle que nous avons analysée, nous montrent la manière de faire. Et par ce trait, la Société des Etats se rapproche lentement, mais sûrement de la structure de droit interne des Etats.

Mais, nous demanderons-nous, une Déclaration générale des droits de l'homme, déclaration universellement adoptée et signée, est-elle compatible avec la coexistence des traités de minorités de 1919? Peut-on lier un Etat à deux reprises, une première fois au moyen de ces traités, une seconde fois par la déclaration?

Il va sans dire que nous n'envisageons la soumission des Etats à une pareille déclaration que subordonnée à la suppression de tout régime minoritaire, tel que l'ont établi les traités. Et cela n'est que naturel, car si on maintenait le système actuel de protection des minorités, l'inégalité juridique des Etats continuerait à exister. On ne peut même pas concevoir la coexistence de ces deux régimes : d'un côté, des Etats liés non seulement par cette même déclaration, protégeant l'humanité, mais aussi par des traités protégeant particulièrement une catégorie d'hommes. Les uns n'étant soumis à aucune sanction, le

(3) De Laprodelle, rapport cité.

caractère général de la déclaration ne le permettant pas, les autres soumis aux sanctions précises des traités, sanctions peu efficaces, sans doute, mais sanctions quand même. Et puisque nous avons parlé de sanctions, faisons remarquer que ces dernières années ont vu se développer ce système de Pactes ou de Déclarations de caractère général, ne fixant pas de sanctions expresses, dont le pacte Kellog est un édifiant exemple (4). D'ailleurs, l'effet de l'absence de sanctions est quelque peu amoindri par le caractère international de ces engagements. « Si les sanctions ne sont pas expressément prévues », dit M. Mandelstam (4), « la probabilité de leur application dans les cas particuliers s'est énormément accrue du seul fait de la conclusion d'un Pacte mondial ». Mais quelle est la répercussion qu'aura cette déclaration ? Comment et au nom de quel principe la faire accepter par les Etats ?

L'éminent spécialiste, plus haut cité, pense que « l'époque de la souveraineté absolue, illimitée de l'Etat est close et que cette souveraineté doit être transformée en une indépendance relative, limitée par le but commun de l'Humanité » (5).

Mais nous ne comprenons pas pourquoi l'idée de souveraineté absolue serait incompatible avec la Déclaration des droits internationaux de l'homme ? En effet, selon Pradier-Fodéré, « la souveraineté est le pouvoir qui appartient à toute nation de déterminer sa manière d'être, de formuler ses conditions de droit, de constituer l'Etat et le Gouvernement selon l'idée qu'elle représente ou le but humain qu'elle poursuit » (6).

(4) Mandelstam, article cité, p. 18.

(5) Ibid, p. 1.

(6) Pradier-Fodéré. Droit International public, T. I, p. 157.

Et cela étant, pourquoi ne pas transformer le but humain de la nation en le faisant cadrer avec la nouvelle situation que l'individu tend à occuper en droit international ?

D'autre part, tous les Etats n'auraient que des avantages à retirer de la signature d'une telle Déclaration, cela assurant à leurs nationaux se trouvant à l'étranger et même aux individus de la même race que ceux qui forment l'Etat, mais vivant sous une souveraineté étrangère, un maximum de sécurité et l'égalité de traitement.

Et nous voici arrivé devant un aspect particulier et délicat de cette question : les traités, et en général tous les textes en cette matière, ne parlent que de la protection des minorités contre les majorités. Si dans un Etat, comme par exemple, en U.R.S.S. certaines mesures et certains régimes sont imposés par une minorité à une majorité, aucune protection n'est prévue en faveur de cette dernière. Les principes devraient pourtant être les mêmes. On se trouve toujours en présence d'individus persécutés. Et c'est ici, pensons-nous, que ressort le grand mérite de la Déclaration des droits internationaux de l'homme. En effet, grâce à elle, l'Etat signataire ne pourrait se livrer à des représailles contre la majorité de ses sujets sans encourir des sanctions qui, tout en n'étant que des sanctions morales, ne laisseraient pas que de blâmer son attitude comme il convient.

C'est à cause de son très large champ d'application que nous pensons que la Déclaration des droits internationaux de l'homme doit être considérée comme la base d'une véritable charte constitutionnelle internationale.

CONCLUSION

Nous avons vu quel était le but des traités de minorités et la manière dont ils étaient appliqués. Nous avons montré comment ces traités qui veulent réaliser un idéal magnifique, la perfection de l'humanité entière, n'ont réussi qu'à accentuer l'inégalité des Etats, qui de matérielle est devenue juridique. Ils n'ont fait que blesser la susceptibilité des Etats liés par des traités de minorités et empêcher tout développement futur de la protection des individus, car il est évident que les puissances ayant déjà accepté des clauses de ce genre ne peuvent admettre aucune aggravation du régime avant sa généralisation. Et alors, que fait-on ? Pour essayer de réaliser cette généralisation sans heurter les susceptibilités des puissances jouissant de leur libre arbitre, on est forcé de recourir à des subterfuges tels que la Déclaration des droits internationaux de l'homme. Non pas que l'idée ne fût magnifique en soi et ne réalise pas une protection plus complète de « tous » les individus à « tous » les points de vue. Au contraire, elle répond beaucoup mieux que ne le font les traités à une des tendances les plus nobles du droit international d'après-guerre. Nous ne pouvons que nous incliner devant les promoteurs de cette idée.

Mais tout en l'acceptant, nous ne pouvons que regretter d'être ainsi sortis du cadre de la protection des minorités nationales. Comme nous l'avons déjà dit, l'acceptation de la Déclaration des droits internationaux de

l'homme par les gouvernements ayant souscrit aux clauses de minorités, ne peut être envisagée sans la suppression de ces traités mêmes. Et nous croyons que c'est d'ailleurs là le but de l'Institut de droit international, car vouloir réaliser l'égalité des Etats de cette manière, tout en laissant subsister l'inégalité créée par ces traités nous paraît impossible.

D'ailleurs, la proposition de M. Mandelstam ne peut être qu'un pas de plus fait dans la voie de l'annulation de ce régime d'exception, qui est non seulement dangereux en soi-même par le contrôle politique accordé aux Etats vaincus en 1918, mais aussi par le fait que, grâce à son existence, l'entente entre la majorité et la minorité ne peut se faire que difficilement, cette dernière essayant toujours d'obtenir un régime de plus en plus différent de celui auquel est soumise la majorité.

Il serait, par conséquent, hautement désirable que les gouvernements du monde entier, suivant en cela l'exemple à eux donné par cette institution de la plus haute compétence doctrinale qu'est l'Institut de Droit International, fissent connaître leurs intentions. Ils n'auraient qu'à gagner à la suite de la création d'un droit international commun en cette matière, et ce faisant, réaliser leur but qui, selon les principes universellement admis de nos jours, réside dans le bien-être de l'individu.

Vu : Le Président,
L. LE FUR

Vu : Le Doyen,
A. BERTHELEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- ADELSWAERD (Baron). — Les droits des minorités nationales.
- BALOGH Arthur Von. — Der Internationale Schutz der Minderheiten München, 1928.
- BLAGOYEVITCH. — Le principe des nationalités et son application dans les traités de Versailles et de Saint-Germain. Paris.
- BLUNTSCHLI J. Kaspar. — Le droit international codifié 1881.
- BLUNTSCHLI J. Kaspar. — Théorie générale de l'Etat, Paris 1877.
- BUDISTEANO R. — La condition juridique des minorités ethniques selon les derniers traités de paix. Paris 1927.
- BRUN Jean-Lucien. — Le problème des minorités devant le droit international. Paris 1923.
- BRUNS Carl. — Minderheitenrecht als Volkerrecht dans Zeitschrift für Volkerrecht, T. 14, 1923.
- CALVO Ch. — Le droit international, Paris 1870.
- DRAGOMIR Silvio. — The ethnical minorities in Transylvania, Genève 1927.
- FAUCHILLE Paul. — Traité de droit international public. Paris 1922
- FAUCHILLE Paul et SIBERT Marcel. — La loi agraire lithuanienne et les droits des minorités polonaises dans la Revue Générale de Droit International Public, 1925.

- FIGLIORE Pascal. — Nouveau droit international public, Paris 1885.
- FIGLIORE-DUPARC Jacques. — La protection des minorités de race, de langue et de religion, Paris 1922.
- FIGLIORE-DUPARC Jacques. — Le développement de la protection des minorités, dans la Revue de droit international public et de législation comparée, 1926.
- GABRYLS. — Le problème des nationalités, La Haye, 1916.
- GIDEL Gilbert. — Quelques idées sur la condition de la papauté, dans la Revue générale de droit international public, 1911.
- GOBINEAU Arthur de. — Essai sur l'inégalité des races humaines, Paris, 1884.
- HEYKING Baron de. — La conception de l'Etat et l'idée de l'unité ethnique, Paris, 1927.
- IORGA Nicolas. — Ce sunt si ce vor Sasio din Ardéal, Bucarest 1914.
- JELLINECK Georges. — Das Recht der Minoritäten, Wien 1898.
- JOHANNET René. — Le principe des nationalités, Paris 1918.
- KOHN Halvdan. — Avant-projet d'un traité relatif aux droits des minorités nationales.
- KRISTICI Dr. — Les minorités, l'Etat et la communauté internationale, Paris 1924.
- KRAUSS. — Das Recht der Minderheiten.
- LAPRADELLE Albert (de). — Déclaration des Droits et Devoirs des Etats. Rapport fait à l'Institut de droit international, 1921.
- LAPRADELLE Albert (de) — Cours de droit international public doctorat, 1926-27, Paris.
- LANSING Robert. — The peace negotiations, London, 1921.

LE FUR Louis. — Histoire des traités. Cours fait à la Faculté de droit de Paris, 1929.

LE FUR Louis. — Races, nationalités, Etats. Paris, 1922.

LE FUR Louis. — L'affaire de Mossoul dans la Revue Générale de droit international public, 1926.

MANDELSTAM André. — La Protection des minorités, dans le Recueil des Cours de l'Académie de la Haye, 1923.

MANDELSTAM André. — La protection des minorités, dans la Revue diplomatique, 1927. ,

MANDELSTAM André. — La Société des Nations et les puissances devant le problème arménien, Paris, 1926.

MANDELSTAM André. — Le sort de l'Empire ottoman, Paris 1917.

MANDELSTAM André. — Rapport sur la protection des minorités. Annuaire de l'Institut de droit international, 1925.

MANDELSTAM André. — Rapport complémentaire sur la protection des minorités. Annuaire de l'Institut de droit international, 1928.

MANDELSTAM André. — La déclaration des droits internationaux de l'homme, dans la Revue de droit international, 1930, n° 1.

MARTENS de. — Recueil des traités de France.

MEITANI Georges. — Cours de droit international public, 1928-29, doctorat.

MILLER Hunter. — Diary of the Conférence of Paris.

NYITRAY Alexis. — Le problème des minorités indiqué spécialement au point de vue des pays danubiens, thèse, Paris 1928.

OPPENHEIM Ph. — International Law, London 1920.

PELIVAN Son. — Les droits des Roumains sur la Bessarabie, Bucarest

- PHILLIMORE W. — Droits et Devoirs des Etats, Recueil des Cours de l'Académie de la Haye, 1923.
- PILLET Antoine. — Traité de droit international public, Paris 1913.
- RENAN Ernest. — Qu'est-ce qu'une nation, Paris 1882.
- RENAUDEL. — L'internationale de Berne.
- RENAULT Louis. — Introduction à l'étude du droit international, Paris, 1879.
- RENNER Karl. — Der Kampf Oes terreichischen Nationen um den Staat, Vienne 1902.
- ROSTING Helmer. — Exposé historique et juridique sur la protection des minorités, mémoire présenté à la Société des Nations en 1922.
- ROUGIER Antoine. — La théorie de l'intervention d'humanité.
- RUYSSEN Théodore. — Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale, Paris 1923.
- RUDESCO Cornélius. — Etude sur la question des minorités, Paris 1929.
- SCACZ Zcombor. — The minorities in Rumanian Transylvania, London 1927.
- SEIGNOBOS Charles. — Histoire politique de l'Europe contemporaine, Paris 1924.
- SIBERT Marcel. — Cours de droit international public à l'institut des Hautes Etudes Internationales, Paris 1926-27.
- STRUPP Karl. — Eléments de droit international public, Paris 1927.
- STRUPP Karl. — Documents pour servir à l'histoire du droit des gens. Berlin 1923.
- STRUPP Karl. — Grundzüge des positiven Volkerrechts, Bonn, 1921

SUKIENICKI W. — La souveraineté des Etats en droit international moderne, Paris 1927.

TEMPERLEY. — A history of the Conférence of Paris.

VATTEL. — Droit des gens. Paris 1863.

VIDRASCO R. — De la réserve du droit des minorités et du contrôle des puissances, Thèse Paris, 1921.

VISSCHER F. de — La question des îles d'Aaland, dans la Revue de droit international et de législation comparée, 1921. ,

VLADOIANO N. — La protection des minorités en droit international, Thèse, Paris 1921.

WESTLAKE J. — Etude sur les principes du droit international, Bruxelles, 1896.

WILSON W. — Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale, traduits par D. Roustan, Paris 1919.

ZANGWILL I. — The principle of nationalities. New-York, 1917.

Le Journal Officiel de la Société des Nations:

Les Actes et Documents des Assemblées de la Société des Nations.

Les Documents publiés par la Société des Nations.

Recueil des traités enregistrés au Secrétariat de la Société des Nations.

Les Cours faits à l'Institut des Hautes Etudes Internationales
Consultation de MM. Gilbert Gibel, Albert de Lapradelle, Louis

Le Fur, André Mandelstam au sujet de la confiscation
des biens arméniens par le gouvernement turc.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIERE PARTIE

APERÇU HISTORIQUE SUR LA PROTECTION DES MINORITES

CHAPITRE I. — La protection des minorités depuis ses origines jusqu'au début du XX^e siècle.

§ 1. — Jusqu'au Congrès de Vienne	5
§ 2. — Le Congrès de Vienne	7
§ 3. — Du Congrès de Vienne au Congrès de Berlin ..	11
§ 4. — Le Congrès de Berlin	15
§ 5. — Du Congrès de Berlin à la guerre de 1914	20

CHAPITRE II. — Idées et propositions nouvelles tendant à la protection des minorités au cours de la guerre et à la Conférence de la Paix.

§ 1. — Déclarations basées sur le principe des na- tionalités	21
§ 2. — Les Associations	26
§ 3. — Le Socialisme	29

DEUXIEME PARTIE

LA NATION, LA MINORITE NATIONALE

CHAPITRE III. — Le concept de la nation	34
CHAPITRE IV. — Le concept de la minorité nationale	40

TROISIEME PARTIE

LES TRAITES DE MINORITES

CHAPITRE V. — Origine et légitimité des traités	53
CHAPITRE VI. — Analyse des principales clauses figurant dans les traités de minorités	60

QUATRIEME PARTIE

*LES DROITS DES MINORITES ET LA PROCEDURE
DEVANT LA SOCIETE DES NATIONS*

CHAPITRE VII. — Droits et devoirs des minorités nationales	85
§ 1. — La personnalité internationale des minorités	85
§ 2. — Le droit de sécession des minorités	92
§ 3. — Les devoirs des minorités	97
CHAPITRE VIII. — La procédure devant la Société des Nations.	101
A) La procédure introductive d'instance	101
CHAPITRE IX. — A) La procédure introductive d'instance (suite)	115
B) La procédure devant le Conseil de la Société des Nations	119

C) Aperçu critique sur l'état actuel de la protection des minorités	126
--	-----

CINQUIEME PARTIE

LA GENERALISATION DE LA PROTECTION DES MINORITES

CHAPITRE X. — Les essais infructueux faits dans cette voie	133
CHAPITRE XI. — La Résolution de l'Institut de droit in- ternational, session de New-York, 1929	141
CONCLUSION	151
BIBLIOGRAPHIE	153

ERRATUM

PAGE	LIGNE	LIRE	AU LIEU DE
23	4	buts	débuts
33	15	ethniques	ethniquent
54	3	de	des
72	22	fortuites	forfuides
85	2	S. D. N.	V. S. N.
134	19	basée	sasée

